

La experiencia de Cáritas y de la Fundación FOESSA en el análisis de la pobreza en España

VÍCTOR RENES AYALA*

RESUMEN

La investigación sobre la pobreza en las tres últimas décadas se inicia con un trabajo promovido por Cáritas en 1984. Publicado con el título de *"Pobreza y Marginación"* supuso la toma de conciencia de un nuevo concepto de pobreza de la que debíamos hacernos cargo en el intento de construir en España el Estado del Bienestar. Durante los años noventa el reto será resolver las condiciones de vida y los procesos generadores de la pobreza, cuya amplia extensión no desciende a pesar del crecimiento económico. Por lo que la presente década acaba cargando con la pobreza como un reto a la cohesión social, en un modelo de desarrollo social precario que la actual crisis ha agudizado.

Antes de presentar la experiencia de Cáritas y de la Fundación Foessa en el análisis de la pobreza en España, es necesario hacer algunas acotaciones.

Una primera es el propio aspecto a considerar. Trataremos de referirnos a los análisis de la pobreza como fenómeno social. Por lo que no nos referiremos al análisis de la pobreza por colectivos concretos. Nos importa en este momento el análisis de la pobreza como fenómeno social, pues es la relación pobreza –sociedad la que nos puede permitir comprender mejor el significado de la pobreza en la estructura social.

Una segunda es que nos referiremos al análisis realizado a través de lo que habitualmente se entiende como "el indicador de pobreza monetaria", diferenciando así el análisis de la pobreza del

análisis de la exclusión social, de lo que hemos dejado constancia expresa en el VIº Informe FOESSA.

Por último, la referencia histórica partirá de la década de los ochenta. Lo que no significa desconocer la labor investigadora previa, especialmente la realizada en los cuatro primeros Informes FOESSA. Pero es de rigor reconocer que la lógica investigadora iniciada en los ochenta es la que nos conecta con el presente, además de que es realizada ya en un nuevo contexto político y social democrático, y también económico, pues es la década de las reconversiones con una fuerte crisis del empleo.

1. HACERNOS CARGO DE LA POBREZA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La investigación de Cáritas sobre la pobreza en los años ochenta representó de una forma muy clara la toma de conciencia de la relación pobreza-sociedad en el contexto de una crisis cuya manifestación más significativa era el cambio en el trabajo y el desempleo. Por una parte se estaban desarrollando las leyes de servicios sociales como parte fundamental de un armazón para sustentar el Estado del Bienestar y como propuesta de una política social nueva que superara los sistemas asistenciales aún vigentes. Por otra parte, el momento económico y social de reestructuración económica y de aumento del desempleo no era el mejor para implantar un sistema de bienestar que en el resto de Europa llevaba muchos años de vigencia.

* Responsable del Servicio de Estudios de Cáritas, vrenes.ssgg@caritas.es

Por ello se trataba de adoptar dos ópticas importantes. Por una parte, una nueva conceptualización de la pobreza que pasara de una simple consideración de carencia que provoca una acción asistencial, a ser entendida desde los procesos sociales, de todo tipo y no sólo de renta monetaria, que estaban constituyendo las nuevas situaciones de pobreza. Por otra, la de una acción que, superando la reducción asistencialista, abordara la lucha contra la pobreza como una acción en la que andaban en juego los derechos económicos y sociales.

Se trataba de establecer el concepto de pobreza vigente en Europa después del Primer Programa europeo de lucha contra la pobreza (1975-1980), cuyo informe final apareció en los primeros años de los ochenta y supuso una conmoción política, pero también teórica. En Europa existía la pobreza, después de décadas de funcionamiento del Estado de Bienestar, y ahora tomaba nuevas dimensiones. En definitiva, se trataba de tratar la pobreza según un concepto sociológico, por lo tanto, dentro de las relaciones sociales y estructurales que conforman la sociedad¹. De ahí que el estudio de la pobreza se abordara desde su relación con la distribución desigual de los recursos, con los derechos económicos y sociales, así como con las condiciones de vida y los procesos de cambio social.

Y esto se hizo presente en la investigación que Cáritas promovió en 1984, con patrocinio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Dirección General de Acción Social, y que fue realizada por el Equipo de investigación EDIS. La investigación original tenía la siguiente denominación: "La marginación que deviene de las situaciones de pobreza en las grandes ciudades españolas y la pobreza en la España rural". Y la publicó en la Revista "Documentación Social" en su número 56/57, con el título de *Pobreza y marginación*, con cuya denominación es habitualmente reconocida (EDIS, 1984).

Tuvo una gran repercusión, y ha pasado a ser tomada como el punto de partida del estudio y la investigación moderna en el campo del conocimiento de la pobreza en España. Pero, al mismo tiempo, esta investigación ha sido una gran desconocida

¹ Los Programas europeos definen así la pobreza: "A los efectos de esta Decisión, se entiende que la expresión 'pobre' se refiere a la situación de aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que les excluyen del mínimo nivel de vida aceptable en los Estados Miembros en los que viven".

como tal, quizá por su propio éxito. Porque tuvo éxito indudable como responsable de la famosa cifra de "ocho millones de pobres". Pero probablemente el debate quedó simplificado en gran medida a si eran o no "ocho millones de pobres" los que había en España, cifra impactante en aquel momento. Debate que se focalizó en su método, aunque la razón fundamental del debate estaba en la cuantificación de la pobreza.

De esta forma se pasaron por alto aspectos como, por ejemplo, que era el primer estudio que partía del indicador europeo del "umbral de pobreza", que en aquel momento era la mitad de la renta media, adoptado después del Primer Programa europeo de lucha contra la pobreza, así como la diferencia entre situaciones menos graves y situaciones extremas (lo que el estudio empezó a denominar de pobreza severa, que es hoy denominación común).

Su éxito al utilizar un nuevo concepto y un nuevo criterio quedó reducido a "matemáticas como política", y así quedó velado lo que aportaban las matemáticas como cuestión social. O sea, los aspectos a los que no se prestó tanta atención y que eran quizá más decisivos, como los referidos a las "condiciones de vida de las personas bajo el umbral de la pobreza", la relación de su situación con la baja protección, el bajo o nulo trabajo, y la educación, etc.; es decir, lo que conformaba la relación entre estas condiciones de vida y los cambios económicos y laborales en marcha. Sin olvidar que esta investigación llevaba un estudio específico de las zonas rurales, su diferenciación, su caracterización y las condiciones de la pobreza rural. De hecho, como su enunciado original decía, la investigación se concentró en las grandes ciudades de más de 250 mil habitantes, y en las poblaciones rurales de menos de diez mil habitantes. Incluía también un primer y amplio capítulo sobre "Desigualdad y pobreza" como marco de comprensión de la pobreza, y un capítulo final con un análisis cualitativo de la pobreza y de diversos grupos marginados.

Evidentemente la investigación sobre pobreza ha avanzado mucho metodológica y cualitativamente, así como en fuentes de datos. Pero merece la pena dejar constancia de algunos aspectos fundamentales de esta investigación y que tomamos de sus conclusiones generales que, aun referidas a 1984, tienen actualidad al menos como cuestionamiento que aun no ha sido resuelto. Aplicadas a aquella situación, la investigación (EDIS, 1984: 401-410) destacó como notas más significativas que:

– La pobreza no se explica si no es desde la desigualdad social. En las áreas urbanas estudiadas se observa que el 10% de las familias acumulan el 40% de la renta, mientras que el 21,6% de las familias, las más pobres, tan sólo disponen de un 6,9% del total de los ingresos.

– Alrededor de ocho millones de españoles se encuentran en una situación de pobreza, y algo menos de la mitad se hallan en una situación de pobreza severa.

– El nivel de pobreza en España es muy superior al conjunto de los países de la CEE, pues mientras en ésta se sitúa en el 11% (algo más de 30 millones de personas), en nuestro país se aproxima al 25%, incluso por encima de los que tienen un índice mayor de pobreza, como son Italia e Irlanda.

– Esta situación de pobreza es de carácter estructural, si bien incrementada por la crisis económica y el desempleo de los años ochenta. Los cuatro millones en pobreza severa son equivalentes a los tres millones de pobres que en 1970, en pleno desarrollismo, ya observó el informe FOESSA.

– Los factores que interviene en las situaciones de pobreza son, entre otros, el bajo nivel cultural, la ocupación, baja cualificación laboral, discapacidad o mala salud, y la pertenencia a una minoría étnica o cultural. El más determinante de ellos es el empleo.

– En general, los pobres tienen escasa protección social por parte del Estado y otras instituciones.

– Los pobres tienen bastante conciencia de que lo son. El grado de conciencia de las causas de la pobreza oscila entre el fatalismo y la resignación, por un lado, y la injusticia y la desigualdad social por otro.

– Los pobres constituyen uno de los sectores sociales más indefensos, tanto por su situación objetiva de pobreza, como por su escasa capacidad de organización y asociación.

No siendo el único estudio que se promovió en aquel contexto y año, éste tuvo el rigor de decir y mantener algo incómodo pero ineludible. Porque, como dice Demetrio Casado, autor de una excelente bibliografía comentada que acompañó la publicación de esta investigación: “La pobreza es inquietante y angustiosa no sólo por la situación y el sufrimiento de quienes la padecen, sino también

porque nos interpela, nos acusa” (EDIS, 1984: 9). De hecho, como se dice en este comentario bibliográfico, simultáneamente a esta investigación se estaba realizando otra sobre pobreza por parte del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Pero, aun habiendo llegado a conclusiones muy semejantes, apenas se tuvo noticia de la misma, por lo que *Pobreza y marginación* quedó como testigo único de lo que se encontró la España democrática como reto inevitable.

¿Qué o quién la sacó del olvido e hizo relevante la labor de investigación de Cáritas en este campo? En 1986 España entra en la hoy Unión Europea. En ella estaba en marcha el Segundo Programa europeo de lucha contra la pobreza (1986-1989). Su vigencia era de cuatro años y aún quedaban dos en los que se podía participar. Pero para ello era “preceptivo” un Seminario al efecto que en España no se había hecho. Pues bien, este trámite, no se sabe muy bien si burocrático o algo más, sirvió de detonante.

La Dirección General V de la Comisión Europea encomendó a Cáritas la realización de un Seminario que se efectuó en octubre de 1986: “La pobreza en España. Extensión y causas” (Salinas, 1986), título con el que Cáritas publicó sus trabajos. En él quedó legitimado el concepto e indicador europeo de pobreza. Y, sobre todo, quedó listo para su difusión el mensaje de que en España había una realidad de pobreza, que había una investigación seria dentro del legítimo disenso de la investigación y de las ciencias sociales. Y, sobre todo, que había que abrirse a unos nuevos conceptos y a unas nuevas realidades en relación con la evolución de la sociedad y de las relaciones sociales que se concentraban en las situaciones de pobreza.

A pesar de ello, el estudio de la pobreza no encontró todavía la entrada en la agenda de la investigación científica en el espacio universitario. Acabábamos de llegar a la propuesta democrática del Estado de Bienestar, y se consideraba la pobreza como un concepto asistencialista, utilizable en el ámbito político reivindicando asistencia para las situaciones de carencia, pero no adecuado como concepto para el análisis social. Sin embargo la realidad es tozuda y se fue abriendo paso. Ya las jornadas del Comité Español para el Bienestar Social realizadas en 1988 y 1989 situaban el tema de la pobreza en el escenario del sector social (CEBS, 1989). Y la revista *Documentación Social*, editora de esta investigación, siguió abordando el tema. Su número 76, de 1989, está dedicado a “Riqueza y Pobreza”, con aportaciones que van más allá de la

cuantificación y que van buscando una explicación de la persistencia de estas situaciones así como los indicadores sociales que permitan una comprensión compleja de su realidad.

Será cuestión de re-examinar los informes finales del Segundo Programa europeo de lucha contra la pobreza para constatar todo ello y para encontrar el camino de la introducción definitiva en España del debate sobre la pobreza y los nuevos pobres (y, un poco más tarde, la exclusión social a partir del Tercer Programa europeo de lucha contra la pobreza, 1989-1993). Pero también es el momento en que empiezan a existir otras investigaciones y otros datos sobre la pobreza realizados por Eurostat, según los cuales España estaría en una franja entre seis y ocho millones de pobres, de acuerdo con el indicador de umbral de la pobreza ya señalado.

Es a primeros de los noventa cuando los estudios e investigaciones sobre pobreza alcanzan un reconocimiento de los investigadores y de la Universidad, dado el soporte que recibieron de los Simposios realizados por la Fundación Argentaria a partir de su programa de Igualdad y Distribución de la renta. La puesta a disposición de los investigadores de la Encuesta Básica de Presupuestos Familiares por parte del INE (1973, 1981, 1991), tuvo consecuencias importantes para contrastar métodos y resultados. Los resultados de esos estudios y del propio INE llegaron a “pacificar las cifras”. Quedó a salvo de sospechas que, efectivamente, el cálculo a partir del umbral de la pobreza en España verificaba que en torno a un 20% de la población española estaba en situación de pobreza.

Y así quedó testado nuevamente por la encuesta (realizada en 1993) del Vº Informe FOESSA (Juárez, 1994) que llegaba a conclusiones semejantes. Con esto llegamos al segundo momento de la tarea investigadora de Cáritas durante los años noventa.

2. ENCARGARNOS DE LA POBREZA ANTE LA SOCIEDAD DEL CRECIMIENTO

Los diversos estudios realizados a primeros de los noventa y el Vº Informe FOESSA (1994), permitieron corroborar las conclusiones de *Pobreza y marginación* en cuanto a la estructura de la pobreza, pero también la reducción de la pobreza severa,

una vez producido el cambio socio-económico que estaba en plena efervescencia en el momento de dicha investigación. Así como los efectos de las diversas y nuevas medidas de protección social que hacían frente, sin acabar de resolverlas, a las situaciones de más grave carencia (la extensión del seguro de desempleo, las pensiones no contributivas y la puesta en marcha de las rentas mínimas de inserción social)².

En este contexto la investigación sobre la pobreza se dirigió hacia otros esfuerzos como la investigación de las condiciones de vida de la población bajo el umbral de pobreza, de los procesos que generan, explican y causan esas situaciones, y los efectos de las políticas en las situaciones de pobreza. Una vez asumido el fenómeno de la pobreza como tal y su peso en la estructura social, la investigación pretendía poner de manifiesto qué realidad social significaba la pobreza a la que la retomada sociedad del crecimiento, una vez producidos los cambios económicos, debía hacer frente. Con la esperanza de que las situaciones de pobreza, desde luego las más extremas, podían ser abordadas y resueltas en la nueva política de bienestar que se proponía desarrollar. Con la conciencia de que el simple crecimiento no era la solución para que la pobreza quedara absorbida con su solo aumento. Así concluyó el Tercer Programa europeo de lucha contra la pobreza, haciendo ver que no era una situación residual llamada a desaparecer con el simple crecimiento económico³.

En esta dirección el esfuerzo de investigación asumido conjuntamente por la Fundación FOESSA y por Cáritas se concretó en las investigaciones sobre “condiciones de vida de la población bajo el umbral de la pobreza”. En el marco del Vº Informe FOESSA se realizó una investigación sobre la pobreza cuyo ámbito era muy general, incluso cuando descendía a las tasas provinciales de pobreza. Por ello, y tomando como base el estudio realizado en

² Ésta temática ha tenido un amplio eco en los estudios promovidos por Cáritas. Así podemos citar el Simposio sobre “Renta Mínima y Salario Ciudadano”, realizado en marzo de 1990. Sus trabajos e publicaron con este título en la revista Documentación Social, nº 78, de 1990. Por otra parte una investigación sobre la primera fase de implantación de las Rentas Mínimas en las CC.AA. (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995) se publicó en la colección ‘Estudios’ de la Fundación FOESSA.

³ “En la actualidad, la pobreza ya no puede considerarse una realidad residual, simple herencia del pasado llamada a desaparecer con el progreso económico y el crecimiento” (Unión Europea, 1995).

este Informe, las Cáritas Diocesanas empezaron a promover estudios territoriales más desagregados sobre las “Condiciones de vida de la población bajo el umbral de la pobreza” en su territorio. Para ello se diseñó una encuesta específica al objeto del estudio, y se completó el estudio de cada territorio con un Anexo de variables contextuales que, además, relacionaran su situación con el análisis de pobreza por territorios (provincias) que se había hecho en el Vº Informe FOESSA.

Sus resultados se publicaron en una serie específica sobre “Pobreza” de la propia Fundación FOESSA hasta alcanzar treinta y un informes territoriales. Estos estudios se realizaron y publicaron entre 1994 y 1998, en el claro contexto de recuperación económica, descenso del desempleo, y plena actividad de las nuevas medidas protectoras de las situaciones de mayor carencia. Son, por tanto, el testigo fiel de la pobreza que la sociedad del crecimiento y del bienestar debía afrontar y resolver.

En estas investigaciones, entre otros muchos aspectos destacables, se establecieron diversas zonas en cada territorio analizado, así como los diversos hábitats, que permitieron realizar estudios diferenciados por ambos criterios. También es destacable que el análisis se realizó estableciendo cuatro niveles –por primera vez en las investigaciones sobre este tema– en el colectivo bajo el umbral de la pobreza: el primero es el nivel de la pobreza *extrema* como situación de mayor carencia económica, seguido del nivel de pobreza *grave* (ambos dos sumados conforman la denominada pobreza *severa*); el tercer nivel es de pobreza *moderada*, y el cuarto es el de *precariedad social*, que es el de menor carencia económica (y que ambos dos sumados conforman la denominada pobreza *relativa*). Estos estudios no se dedicaron prioritariamente a mediciones de pobreza sino al estudio de las condiciones de vida que permitieran una cualificación de sus situaciones, así como una identificación de los diversos tipos de pobreza en cada zona.

Dado que las investigaciones realizadas cubrieron prácticamente todo el territorio, se amplió la muestra a los pocos territorios en que no se había hecho estudio específico, y se procedió a la realización de un Informe sobre la pobreza en España⁴,

⁴ Basado en una encuesta específica, fue realizado por el Equipo EDIS (1998) y dirigido por Javier Alonso Torrens. Dada la riqueza de la base de datos disponible en esta investigación (la muestra total fue de 29.592 encuestas a hogares pobres), se han realizado dos explotaciones específicas sobre dos aspectos de gran importancia. Uno referido a la femi-

publicado en 1998. En él se analiza la distribución territorial de la pobreza, así como las condiciones de vida de la población pobre, que constituyen su principal objeto de análisis. Las distintas situaciones de pobreza según diversos grupos de edad, estudios, actividad, pertenencia a minorías étnicas, etc.; la relación con la vivienda, la utilización de servicios, la percepción subjetiva de la situación. Dedicándose una atención especial a la multidimensionalidad (polipatología, la denomina el estudio) de la pobreza, con la aplicación de un método de detección de la acumulación de problemas; así como los diversos tipos de pobreza en cada zona.

No cabe duda de que los resultados de estas investigaciones fueron muy importantes para la consolidación de los estudios de pobreza. De hecho, simultáneamente se estaba generando en Europa una de las bases de datos más importantes para su análisis. Se trata del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE - 1993-2000) que ha puesto a disposición de los estudiosos ocho olas de información valiosísima para el estudio de la pobreza. Pero su disponibilidad no fue inmediata, y los estudios en base a esta fuente de datos se retrasaron. Por ello, la información sobre la pobreza en la España de los noventa, a partir de la cooperación de la Fundación FOESSA y Cáritas, tuvo muy valiosas aportaciones. Entre ellas destaca ser la base de datos fundamental para el Informe del Comité Económico y Social (CES) de España sobre la propuesta del Iº Plan de Inclusión Social (PNAIn - 2001) que cada gobierno europeo debía realizar según el compromiso de la entonces vigente Estrategia de Lisboa 2000⁵.

Es oportuno, dada esta incidencia, destacar sus conclusiones sobre las características comunes más sobresalientes de la pobreza en España (EDIS, 1998: 439-441):

– La extensión de la pobreza (19,4% de los hogares - 22% de la población) está relacionada

zación de la pobreza, publicado en el año 2000 con el título: “Las condiciones de vida de la población bajo el umbral de la pobreza en los hogares encabezados por mujer” (Madruga y Mota, 2004). Y el otro sobre “la transcripción espacial de la pobreza” (la dimensión territorial de la pobreza), también publicado en 2000: “Las condiciones de vida de la población bajo el umbral de la pobreza desde la perspectiva territorial” (EDIS et al, 2000)

⁵ Lógicamente también fue la base del Informe que Cáritas (2001) elevó al Gobierno en relación con este Iº Plan de Inclusión, y que publicó en edición ad hoc: “Plan Nacional de Inclusión Social. Propuestas de Cáritas. Junio 2001”.

con la desigual distribución de la riqueza, y con el desigual desarrollo económico en los diferentes territorios y provincias.

- La pobreza predominante es la pobreza relativa (entre el 25 y el 50% de la renta media se encuentra alrededor del 85% de los hogares pobres). La pobreza severa es minoritaria (el 2,8% de los hogares; el 4,5% de la población).

- La pobreza en España, y la más grave más, se concentra en los núcleos urbanos. La pobreza rural existe, siendo de más edad, más protegida por pensiones, aun siendo éstas de baja cuantía, que les sitúa mayoritariamente cerca del umbral de pobreza relativa, y más alejada de la pobreza severa.

- La pobreza rural tiene como connotaciones negativas, las altas tasas de enfermedad, soledad y aislamiento, y su especial relación con la mayor edad, el mayor analfabetismo, la falta de esperanza y de futuro y reemplazo.

- Se detecta un acelerado proceso de juvenilización de la pobreza. El 44% de la población pobre tiene menos de 25 años. Son jóvenes y niños. Y esto ocurre sobre todo en los grados más graves de pobreza.

- Otra dimensión grave es la mayor dimensión de la familia (familias numerosas) en las peores situaciones de pobreza. Pero también tiene connotaciones de mayor gravedad la situación de las personas pobres (generalmente mujeres mayores) que viven solas.

- Aun siendo un sector minoritario entre la población pobre, los gitanos pobres y los inmigrantes pobres están en una situación global de pobreza muy problemática y de gran desventaja con relación al conjunto de los pobres.

- La población pobre concentra carencias y déficits sociales en mayor proporción, como son el paro, el analfabetismo, las toxicomanías, la marginalidad en general.

- Entre los rasgos de la pobreza hay que destacar la importancia decisiva del factor ocupacional (paro-trabajo-jubilación) en diverso nivel en los diferentes grados de pobreza, pero siendo una constante en todos ellos.

- Entre los pobres sólo trabaja en ocupación normalizada un 10,2% del total, y sus tasas de paro

rondan el 80%. Entre los pobres extremos (la franja más grave de la pobreza severa), sólo trabaja el 1%.

Estas conclusiones simbólicamente representan el estado de la cuestión que una sociedad que ha hecho una profunda reconversión económica, política y social debía afrontar. Es decir, si incluso durante los años ochenta, reconversiones económicas incluidas, la pobreza descendió (lógicamente más en el grado de pobreza severa, pero también en el grado de pobreza relativa), era de esperar que la evolución del grado de pobreza fuera acompañada, al menos, al grado de crecimiento y, desde luego, se tomaran medidas radicales para erradicar la pobreza severa. Éste es el reto de los noventa, cuya evolución iba a depender en gran medida de que se afrontaran los procesos generadores de pobreza.

Porque en este estudio se realizó también un análisis de los procesos que en nuestra sociedad están actuando como principales factores generadores de la pobreza. Fue el Segundo Programa europeo contra la pobreza el que enfatizó de modo especial el análisis de estos procesos como la clave de la interpretación de la pobreza, de modo que sirvió de pauta de análisis en el Tercer Programa, y en general en los diagnósticos sobre la relación pobreza - sociedad⁶. Se trata de los procesos de cambio en el empleo, de la evolución de la protección social, y de los cambios en pautas sociales y culturales (los cambios sociodemográficos que tienen que ver con el cambio de los roles de género y edad, fundamentalmente). Pero en este estudio se analiza también uno de los procesos señalados por los Programas europeos, como es la relación Pobreza - Crecimiento - Desarrollo, dada la constatación de que la pobreza no se erradicará por el simple crecimiento económico.

Esto es decisivo para poder plantear la acción ante la pobreza como realidad consistente, estructurada y resistente. Con ello, de alguna

⁶ Según el Tercer Programa, "[La pobreza] no puede ya considerarse como la simple ausencia o insuficiencia de recursos financieros que afectan a individuos. Es necesario, por el contrario, reconocer el carácter estructural de las situaciones de pobreza y de los mecanismos que producen estas situaciones. Es necesario también reconocer el carácter pluridimensional de los procesos por los cuales personas, grupos y, a veces, territorios urbanos o rurales quedan rechazados de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales constitutivos de la integración económica y social" (EDIS 1998, cfr. la introducción a la tercera parte de este estudio que plantea la lógica y el sentido del análisis de la pobreza teniendo en cuenta este planteamiento).

manera, se culmina la tarea de investigación de la pobreza iniciada con aquel debatido estudio de 1984. La pobreza no es simple herencia del pasado, sino un desafío a la sociedad democrática y del bienestar. Es el mismo desafío que estaban planteando las organizaciones sociales europeas pues, una vez terminados los Programas contra la pobreza por presión de diversos gobiernos, era necesario definir y asumir una estrategia conjunta que hiciera frente a esta realidad, más allá de la insistente presión de que la pobreza es un tema de competencia de los Estados. Esta estrategia fue asumida en la mencionada Estrategia de Lisboa, y se concretó en los PNAIn con todos los elementos que les acompañaban⁷.

Para terminar este recorrido por los años noventa, es obligado dejar constancia de que se había ido mejorando el conocimiento para un análisis riguroso de la pobreza. No sólo el concepto, sino también el debate de las técnicas de medición y análisis⁸.

Pero todo esto nos ha puesto ya no sólo en las puertas de los años 2000, sino dentro de su propio recorrido.

3. CARGAR CON LA POBREZA EN UN MODELO DE DESARROLLO SOCIAL PRECARIO

Al iniciar la presente década nos encontramos que se estaba dando, y se iba a producir aún más, un salto cualitativo para el análisis de la pobreza: la disposición de nuevas fuentes de datos, solventes y continuadas. Se trata, en primer lugar, del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) que ya cuenta con las ocho olas de encuestas realizadas, y que progresivamente pone sus microdatos a disposición de los investigadores. Después de tres años

⁷ Cáritas planteó esta misma necesidad con la organización de un Simposio en junio de 1997 sobre "Políticas sociales contra la exclusión social". Su ponencias se publicaron con el mismo título en la revista *Documentación Social*, nº 106 de 1997. Sus actas se publicaron en el DOSSIER nº 43 del Servicio de Documentación de Cáritas. Cf. cap. 13 sobre "Política económica ante la pobreza" del Informe citado en la nota 6.

⁸ De ello queda constancia en el cap. 1 del Informe citado en la nota 6 donde, además de contextualizarlo en relación con los estudios sobre pobreza, se analizan las decisiones metodológicas más pertinentes.

de *impasse* desde que se terminó la última ola del PHOGUE, se iniciaron las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), que forman parte del proyecto europeo de estudio de las condiciones de vida y trabajo (EU-SILC), cuya primera ola es de 2004. Y la más reciente encuesta del INE sobre Presupuestos Familiares que, de alguna forma, retoma las encuestas básicas de 1973, 1981 y 1991.

Y, junto a ello, la nueva medición del umbral de pobreza definida por Eurostat en el marco de la Estrategia de Lisboa, como indicador para los PNAIn, denominado "umbral de riesgo de pobreza"⁹. Si ya durante los noventa se había producido una gran mejora en los criterios de análisis, la disponibilidad de estas fuentes de datos y el poder contar con un referente común de umbral de pobreza, significa un gran avance para poder hacer estudios comparativos, y poder encontrar en la comunidad científica una base, no indiscutible pero sí sólida, para la investigación y estudio de la pobreza.

Sin embargo, la toma en consideración de la multidimensionalidad de la pobreza, sin reducir su consideración a "entrar en ella sólo por la puerta del indicador monetario", ha supuesto en esta década un avance importante en el análisis de la cohesión social. Este reto venía pendiente desde el Tercer Programa europeo¹⁰, y sin ser éste un espacio para una explicación detallada del tema, es conveniente dejar constancia, aun somera, del avance en la metodología de análisis de la exclusión social como línea conectada pero diferente del análisis de la pobreza. La cuestión está en encontrar una serie de indicadores de la multidimensionalidad de la problemática social que sean significativos de situaciones de exclusión, donde el indicador monetario esté

⁹ El umbral de pobreza pasa de tener como referencia la mitad de la renta media, a tener como eje la renta mediana, cuyo sesenta por ciento es considerado mejor indicador de distribución de la población en relación a la renta. Cfr. una exposición sobre las decisiones metodológicas actualizadas en los estudios de pobreza promovidos por Cáritas-FOESSA en el cap. 2 de la investigación sobre "Familia, infancia y privación, Estudio sobre las situaciones de pobreza en la infancia" (Ayala, Martínez y Sastre, 2006).

¹⁰ "Hablar de exclusión social es expresar que el problema no es ya solamente el de desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social (up/down), sino también el de la distancia, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes (in/out); es también destacar los efectos, a este respecto, de la evolución de la sociedad, y los riesgos de ruptura de la cohesión social que conlleva, es señalar, por último, que se trata de procesos, tanto para las personas afectadas como para el cuerpo social, y no de situaciones fijas y estáticas".

contemplado, pero no sea el condicionante único para el análisis de esta problemática¹¹.

Pero sin caer en simplismos. Es decir, sin dejar la riqueza interpretativa que los estudios de la pobreza desde el indicador de renta nos aportan para la comprensión de la estructura social, de la desigualdad, y de las condiciones de vida de la población; y sin dejar de profundizar en la investigación de la exclusión que debe aportar elementos decisivos para la comprensión de la evolución de la cohesión social en nuestras sociedades, y del déficit que puede suponer en el ejercicio de los derechos básicos y de unas relaciones sociales no cohesivas, solidarias e integradoras.

Cáritas no renuncia a ninguna de las dos líneas de investigación, y buena prueba de ello son dos estudios promovidos en esta década. Uno de ellos es el estudio sobre Pobreza Infantil¹² que deja constancia de una realidad tangible, pero casi invisibilizada, y realiza su análisis proponiendo elementos nuevos de interpretación junto con la cuantificación de la pobreza y la descripción de las condiciones de vida, como son el análisis de la “privación” (no reducida a lo solo monetario), y el análisis dinámico de la persistencia de la pobreza. Y el otro estudio es el análisis de los itinerarios de exclusión, desde este concepto multidimensional de exclusión que asume el reto del análisis sin quedar condicionado al solo indicador monetario¹³. En definitiva, son trabajos de investigación previos que culminarán en dos de los aspectos fundamentales del VIº Informe FOESSA (capítulo 2 sobre “Desigualdad, pobreza y privación”, y capítulo 3 sobre “Exclusión social en España” en Renes Ayala, 2008).

Vamos a tomar los principales resultados de la investigación realizada en este Informe en el capi-

¹¹ En el VIº Informe Foessa, capítulo 3, se realiza una propuesta conceptual y metodológica innovadora que conecta con los estudios realizados previamente sobre exclusión social y se propone un sistema de indicadores que permitan analizar la exclusión como fenómeno multidimensional. Cfr. la publicación completa de las investigaciones realizadas para la elaboración de este capítulo, en la publicación: “Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación” (Laparra y Pérez Eransus, 2008).

¹² Cfr. estudio citado en nota 11, realizado sobre la base de datos de las ocho olas del PHOGUE.

¹³ Se trata de “Procesos de exclusión e itinerarios de inserción. La acción de Cáritas en el espacio de la exclusión, nuevos retos para la intervención social” (Laparra y Pérez Eransus, 2007).

tulo 2 referido a la desigualdad y a la pobreza¹⁴. El Informe analiza el período 1995-2007 y aporta un claro análisis de la pobreza en relación con la cohesión social, tema fundamental de las políticas públicas especialmente promovidas por los PNAIn, en una sociedad de alto crecimiento económico continuado.

Un modelo de desarrollo social “precario”

1. *La desigualdad no descende*. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la notable creación de empleo que lo acompañó no han dado lugar a reducción de la desigualdad. Se ha quebrado así la tendencia a la reducción de la desigualdad, en vigor al menos desde los primeros años setenta hasta el comienzo de los años noventa, lo que constituye un “cambio silencioso”. Este cambio de tendencia no significa que la desigualdad haya aumentado en el tiempo, sino que ha dejado de reducirse. Consecuencia de ello sería también la detención del proceso de convergencia en los niveles medios de equidad, permaneciendo los indicadores de desigualdad en niveles superiores al promedio europeo. Tomando como base la renta de los hogares en España, el 20% de los hogares más ricos tienen una distancia media de 5,3 veces mayor renta que el 20% más pobre –en la U.E. este ratio es de 4,7.

2. *Y se mantiene la extensión de la pobreza*. La evolución de la pobreza desde mediados de los años noventa está marcada por el truncamiento en el proceso de reducción continuada vigente durante las dos décadas anteriores. Aunque las tasas no han aumentado, la ausencia de cambios significa un punto de ruptura con la tendencia anterior. Esta situación es muy relevante dado que este cambio en el proceso de reducción del porcentaje de pobreza tiene lugar en un contexto de crecimiento muy intenso del empleo, lo que supone otro rasgo diferenciador de esta etapa. Se habrían dado cambios en el mercado de trabajo que limitarían la traduc-

¹⁴ “VIº Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008”. Todos los capítulos de este Informe están accesibles en la sección “VIº Informe” de la página web de la Fundación FOESSA: www.foessa.es. Cfr. la publicación completa de las investigaciones realizadas para la elaboración del capítulo 2 del Informe FOESSA, en la publicación: “Desigualdad, pobreza y privación” (Ayala Cañón, 2008). Por problemas de espacio no podemos reproducir diversas tablas y gráficos, por lo que remitimos a estas publicaciones para ello.

ción del aumento de la participación laboral en la reducción de la insuficiencia de ingresos de un amplio segmento de la sociedad española.

Debido a la detención del proceso de su reducción, la extensión de la pobreza en España sigue siendo elevada. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, fuente que ofrece la información más actualizada, la tasa de pobreza, estimada con los criterios más habituales, mantiene desde hace varios años una fuerte resistencia a la baja, manteniéndose alrededor del 19,5%. Ese porcentaje es muy similar al que ya existía a comienzos de los años noventa y afecta a cerca de una quinta parte de la población española. Y el porcentaje de pobreza severa se mantiene en torno al 3% de la población.

3. *Grupos con mayor riesgo de pobreza monetaria.* La ausencia de cambios en los indicadores de extensión de la pobreza monetaria no debe ocultar la existencia de algunos cambios de notable calado en el riesgo relativo de algunos grupos de población.

Es el caso de *las personas mayores*. Las tasas de pobreza de las personas mayores superan la media de la población y contrastan sobre todo con la década de los años ochenta, en la que su riesgo de pobreza registró una importante caída. Este grupo se ha visto afectado por la incapacidad del sistema de prestaciones para acercar el crecimiento de sus rentas al de la media de la población española. Persiste, además, una notable diferenciación por sexos, al presentar las mujeres mayores de 65 años tasas significativamente superiores a las de los varones.

Otra nota sobresaliente de la pobreza en España es el *redescubrimiento de la pobreza infantil*. La tasa de pobreza infantil en España no sólo es mayor que la de la media de la población –uno de cada cuatro niños vive con rentas por debajo del umbral– sino que es una de las más altas de la UE-25. Esta realidad es especialmente visible en el caso de los hogares monoparentales o de las familias numerosas. Entre los factores que explican esta situación destaca, en primer lugar, que el bienestar económico de los niños se ha hecho cada vez más dependiente de las rentas del trabajo, aumentando su riesgo de pobreza cuando los sustentadores carecen de estabilidad laboral. El otro gran factor determinante es el sistema de prestaciones sociales. La red actual de prestaciones monetarias aporta una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población.

La descomposición entre causas estructurales (las características personales o familiares determinan la pobreza) y territoriales (las circunstancias del territorio son las que influyen en mayor medida en la pobreza) ha permitido encontrar un peso similar de ambos factores en la extensión de la pobreza en *los diferentes tipos de hábitat*, haciendo necesaria la combinación de actuaciones orientadas tanto a paliar las insuficiencias provocadas por las características individuales de los hogares como aquellas que tratan de incidir sobre la dinámica de los territorios.

Con todos los límites inherentes a los intentos de medir las diferencias de pobreza por sexos, destaca la *persistencia de tasas mayores en el caso de las mujeres que de los hombres*. Este mayor riesgo no sólo está asociado a determinadas tipologías de hogar –hogares monoparentales sustentados por una mujer o mujeres mayores de 65 años que viven solas– sino a características muy concretas del mercado de trabajo. A pesar de la positiva evolución experimentada en los últimos años, las brechas en salarios, tasas de actividad y empleo siguen siendo muy elevadas. Además, la segregación horizontal y vertical en las ocupaciones propician una sobre-representación femenina en los contratos a tiempo parcial mal remunerados y, en general, en ocupaciones con bajos salarios. Las implicaciones sobre la pobreza son notables, hasta el punto de que en algunos grupos, como los hogares monoparentales, se reduciría sustancialmente la pobreza si el trabajo femenino fuese retribuido como el masculino.

La mayor novedad en el patrón de pobreza en España es, probablemente, *la emergencia de la inmigración como uno de los colectivos con mayor riesgo* y con mayor peso relativo en la población, duplicando varias nacionalidades las tasas de pobreza de los españoles y casi triplicándolas en el caso de la pobreza extrema. Los bajos niveles salariales, la segregación ocupacional, la necesidad de atender altas cargas familiares, tanto en el país de origen como en el de destino, y un acceso más limitado a algunos de los servicios sociales básicos hacen que el riesgo de pobreza de la población inmigrante sea considerablemente superior al de la población nacional. Los inmigrantes, además, presentan unos indicadores de privación, especialmente en vivienda, muy superiores a los de los hogares españoles. Esta realidad introduce notables tensiones en el patrón distributivo español y suscita la necesidad de respuestas más decididas de la intervención pública.

4. *La dinámica de la pobreza en España.* La entrada y salida de la pobreza, y la identificación de

los pobres crónicos frente a los transitorios, resulta clave en el diseño de las políticas sociales. España es un país con una tasa de pobreza crónica que no es alta en el comparativo europeo: un 2,7% de la muestra española permanecen por debajo de la línea de pobreza durante el período analizado. Pero la tasa de pobreza permanente¹⁵ y de pobreza transitoria es relativamente alta y supera la media europea.

La pobreza permanente es en España del 13,8% y, junto con el Reino Unido, una de las más altas de Europa. Este resultado indica que hay hogares cuya renta oscila durante el período en torno al umbral de pobreza, y que no suponen mejoras relevantes en el bienestar a medio plazo. En cuanto a la pobreza transitoria (pobreza de corto plazo), los datos indican que casi la mitad de la población española (un 43,9%) sufrió, en algún momento del período analizado, algún período de pobreza, un porcentaje alto en comparación con países que registran tasas de pobreza estáticas similares, como el Reino Unido. Es el resultado del mantenimiento de la desigualdad, “a pesar del crecimiento”, que consolida la precariedad como rasgo de la estructura social.

Por último, se constata que la dinámica de la pobreza está relacionada con las singularidades de nuestro mercado de trabajo. De hecho, la mayoría de las transiciones dentro y fuera de la pobreza están relacionadas con cambios laborales de los miembros del hogar o con las transferencias sociales recibidas. Esto suscita serios interrogantes respecto a las implicaciones de la flexibilización de los mercados de trabajo sobre el bienestar de las familias que dependen de los ingresos laborales de individuos que son activos. Los contratos temporales implican un incremento de la probabilidad de experimentar pobreza no sólo a corto sino también a medio y largo plazo. Tales resultados refuerzan la necesidad de adecuar la red de prestaciones sociales a niveles que reduzcan la recurrencia de la pobreza y de considerar la legislación laboral como un instrumento crucial para limitar las entradas en dicho estado.

¹⁵ El indicador de *pobreza crónica* indica la tasa de hogares que son pobres a lo largo de todo el período. La *pobreza permanente* se calcula sumando la renta equivalente del hogar a lo largo de todo el período y calculando qué porcentaje de individuos están insertados en hogares cuya renta ajustada total en el período es menor que el 60% de la mediana de la renta ajustada de toda la muestra durante todo el período analizado, que es el comprendido por las ocho olas del PHOGUE.

5. *Privación y condiciones de vida.* El análisis de la pobreza monetaria, a partir del indicador de umbral de renta establecido en base a los ingresos económicos, no agota el análisis de las carencias que afectan a la población. Hay otra serie de carencias que se refieren a las condiciones de vida. Se trata de *privación de bienes* ya no de tipo monetario.

Para ello, a partir de 25 indicadores contruidos en base a la ECV 2006, se han obtenido los siguientes resultados, clasificando a la población en función del número total de problemas acumulados:

- el 49,2% vive en hogares que no señalan ninguno de los indicadores de privación;

- un 18,6% tiene un único problema, típicamente la imposibilidad de permitirse una semana de vacaciones fuera o, con menor frecuencia, la incapacidad para afrontar gastos imprevistos;

- un 13,7% de la población se ubica en hogares que señalan dos problemas, casi siempre la falta de vacaciones y la incapacidad para hacer frente a imprevistos;

- el 18,5% restante de la población pertenece a hogares que acumulan tres o más problemas. Se trata de un grupo de tamaño comparable al de la población en riesgo de pobreza. Casi la mitad de este 18,5% de la población tiene exactamente tres problemas, lo que representa un nivel de privación “moderado”. El perfil típico es el de un hogar que, además de no poder permitirse vacaciones fuera ni ser capaz de afrontar gastos imprevistos, tiene graves dificultades para llegar a fin de mes, o lo consigue únicamente restringiendo gastos como los generados por la calefacción o las visitas al dentista, o renunciando a determinados artículos. Otro 4,7% de la población tiene cuatro problemas, y el 4,8% restante presenta simultáneamente cinco o más. Este último grupo, caracterizado por niveles de privación más severos, presenta como principal rasgo distintivo la generalización de los retrasos en los pagos periódicos.

El análisis de la privación revela que el incremento del abanico de bienes y actividades accesibles a la población ha ido acompañado por el repunte de los indicadores de dificultades financieras de las economías familiares, en especial en lo referido a la carga que suponen los gastos asociados a la vivienda, así como por un mayor descontento con la calidad del entorno.

En cuanto a los indicadores que afectan a la vivienda, un 5,2% sufre privación en las condiciones de la vivienda, siendo el deterioro de las mismas por humedades y similares, la imposibilidad de mantenerla caldeada en invierno y, en menor medida, el hacinamiento, los problemas más frecuentes.

Por otra parte, al poner en relación el índice de privación básica con el indicador de pobreza monetaria, vemos que el 38% de los pobres acumulan tres o más problemas de privación, el 62% restante tienen dos o menos, y podemos encontrar incluso un 25,5% (una de cada cuatro personas pobres según sus ingresos) que no muestran privación en ninguno de los indicadores seleccionados. El grado de solapamiento entre baja renta y privación básica aumenta un poco cuando se rebaja el umbral de renta hasta la pobreza severa (el 30% de la renta mediana equivalente). Y en cuanto al análisis del perfil socioeconómico de los grupos con mayores niveles de privación material, no modifica radicalmente la lista de factores de riesgo asociados a las situaciones de pobreza monetaria, pero sí altera en cierta medida su importancia relativa. En comparación con los hogares de renta baja, los hogares peor situados en términos del índice básico de privación muestran un perfil más joven, más asalariado, más femenino, más urbano, más arrendatario de la vivienda y (poco a poco) también más extranjero.

Un dato preocupante es la sobrerrepresentación de las familias con niños dentro del grupo que sufre simultáneamente baja renta y privación material, debido principalmente a las dificultades que experimentan las familias numerosas y las monoparentales. En este último grupo, que tiene, como es sabido, un peso demográfico creciente, los problemas se extienden incluso a muchas familias que no son consideradas pobres por su nivel de ingresos.

“Rupturas” y “fracturas” en un modelo de desarrollo social “precario”

El análisis de los procesos de desigualdad, pobreza, privación (a los que podríamos haber sumado los de exclusión social) muestra una convergencia de diagnóstico en caracterizar el modelo de desarrollo social como precario, un modelo atravesado por un riesgo claro de rupturas sociales, que se llega a plasmar en una situación que podemos denominar de “fractura social”, en la que se ha quebrado el “vínculo social”. Sintetizando los elementos más notables que hemos señalado, obtendremos el siguiente aguafuerte:

*Precariedad y vulnerabilidad*¹⁶

– *Los efectos de la desigualdad* generan un riesgo de precariedad muy extendido en la estructura social: un 43,9% de la población ha estado al menos una vez bajo el umbral de pobreza en el período estudiado.

– *La privación de bienes* ya no de tipo monetario alcanza a amplios grupos sociales: sólo la mitad –un 49,2%– no han sufrido privación de algunos de los indicadores referidos a bienes básicos; y un tercio –el 32,3%– dispone de esos bienes con un cierto nivel de precariedad, pues con gran frecuencia no tienen capacidad para hacer gastos imprevistos.

*Efectos de ruptura*¹⁷

En este contexto de precariedad y vulnerabilidad se han generado efectos de ruptura social pues se trata de situaciones de claro déficit y riesgo social que trascienden la precariedad y producen situaciones de:

– *pobreza*: un 19,5% de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza, y un 13,8% se encuentra en situación de “pobreza permanente” (en el que destacan las situaciones de “working poor”, pobreza infantil, feminización, vulnerabilidad de las personas mayores, inmigración);

– *privación*: un 18,5% sufren privación en tres o más indicadores de bienes básicos (además de no poder hacer frente a gastos imprevistos, tienen graves dificultades para llegar a fin de mes).

Constituyen situaciones no ya de vulnerabilidad sino que su situación *rompe* la imagen de un modelo social cohesionado y abierto a la participación social.

¹⁶ En el capítulo 3 del VIº Informe FOESSA en que se analiza la exclusión social, y en convergencia con el análisis de pobreza, se concluye que existe *amenaza a la integración social*, pues sólo un 47,6% de la población no está afectada por algunos de los indicadores de exclusión social y un 35,3% se encuentra en situación de integración precaria (Renes Ayala 2008).

¹⁷ El análisis de la *exclusión social* desvela que un 17,2% de la población está afectada por indicadores de tres o más dimensiones de exclusión social.

Fractura social¹⁸

Lo cual es aún más patente cuando observamos que en su interior se ha generado y se ha consolidado una *fractura social*:

- un 3,9% de la población está no ya bajo el umbral de pobreza, sino en situación de pobreza severa, y un 2,7 de pobreza crónica;
- un 4,8% de la población presenta cinco o más indicadores de privación de bienes básicos.

Lo que indudablemente cuestiona la realidad de un modelo de desarrollo social en el que hay un núcleo reducido pero significativo que ha pasado de una situación de “precariedad y vulnerabilidad” del vínculo social, a una situación en que el vínculo social se ha “fracturado”.

Pobreza económica y exclusión social: la necesidad de diversificar las políticas por la cohesión social

Uno de los resultados más importantes del VIº Informe FOESSA ha sido consolidar algunas líneas de investigación. De dos ya nos hemos hecho eco: la *privación* de bienes básicos y la *dinámica* de la pobreza, que destacan por su importancia como líneas de futuro en el análisis de la pobreza. La tercera es una línea que exigirá dedicación, pero cuya importancia es aún más evidente porque se trata de realizar un *análisis combinado de la pobreza y la exclusión social*. Por ello vamos a destacar los resultados de la asociación entre ambas variables, por ser especialmente significativo, ya que la tasa de pobreza es triple entre los hogares excluidos, y la proporción de hogares excluidos es triple entre los pobres. En la combinación entre pobreza y exclusión, se han identificado tres grupos¹⁹:

La pobreza integrada

Son los sectores integrados socialmente, pero con ingresos insuficientes que les sitúan por debajo del umbral de pobreza, y suponen el 12,2% de los hogares. En los hogares en que hay ancianos (tanto

¹⁸ Un 5,3% de la población está no ya en situación de exclusión moderada, sino de exclusión severa.

¹⁹ Cfr. págs. 121-125 de la publicación citada en la nota 14.

cuando son los sustentadores del hogar como cuando forman parte de un hogar más amplio), casi uno de cada cinco está en esta situación, y también en los hogares con personas con minusvalía o enfermedades crónicas. El impacto territorial de este tipo de políticas en los barrios más deteriorados o en determinadas regiones más envejecidas sería muy considerable. Para mejorar su situación, las políticas redistributivas, basadas en los mecanismos clásicos de la fiscalidad y la seguridad social, deberían ser suficientes.

Los excluidos con dinero

Son uno de cada 10 hogares (el 9,8% del total) que se encuentran situados por encima del umbral de pobreza y que no tienen por qué formar parte de los objetivos prioritarios de los programas de transferencia de rentas. Sin embargo, presentan diversos problemas de integración social por lo que no deberían quedar al margen de la intervención de los servicios sociales. Su situación es vulnerable frente a un posible contexto de crisis de empleo, por lo que la intervención con este sector tiene también una dimensión preventiva frente a la extensión de la pobreza. Esta es una situación que afecta especialmente a las personas solas (necesitadas de servicios de apoyo y de espacios para la interrelación), a los hogares con personas con minusvalías y enfermedades crónicas o incapacitantes (demandantes de servicios de atención a la dependencia que alivien sus responsabilidades) o a los inmigrantes (cuyos procesos de integración social hay que reforzar mucho más allá de su inserción laboral).

Los excluidos pobres

Estos hogares, que suponen el 7,2% de los hogares en España deberían ser los destinatarios principales de las políticas de activación unidas a la garantía de ingresos mínimos. De ellos, poco menos de la mitad, medio millón de hogares aproximadamente, se encontrarían en pobreza extrema y exclusión social. La carencia de una auténtica malla de seguridad hace que la situación de estas familias se muestre especialmente delicada y es posiblemente el mayor reto para la cohesión social en España. A esta población se supone que van destinados los programas de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, el llamado en su día “salario social”. La fuerte incidencia de esta combinación más dramática en los hogares con desempleados apela al desarrollo de políticas de garantía de rentas y de activación por parte de los servicios

de empleo y de los servicios sociales. Seis de cada diez familias gitanas se encontrarían en esta situación y está por construir todavía una estrategia adecuada de integración social para esta comunidad. La incidencia en otras minorías étnicas y en los barrios deteriorados tendría que ser asimismo importante.

4. LA POBREZA EN LA CRISIS, UN RETO ESTRUCTURAL

Así pues, al comenzar la presente década nos encontramos con un marco de acción (los PNAIn), una información y un utillaje adecuado para el análisis, y la confirmación de que la “sociedad del crecimiento económico” es una realidad tangible, siendo ésta especialmente significativa para la interpretación, el significado y la acción ante la pobreza en la sociedad. Durante esta década, la Estrategia de Lisboa apareció como una necesidad y despertaba una esperanza que se ha revelado como un sueño del que la crisis financiero – económica de 2008 nos ha despertado y lo ha hecho con mucha crudeza. Con una crudeza no menor que la que nos decía la investigación *Pobreza y marginación* en su presentación: “Ni el desarrollo económico, ni el avance tecnológico, han contribuido a disminuir la pobreza. La pobreza persiste durante el crecimiento y crece en la crisis” (EDIS, 1984: 9). Estas palabras, dichas en 1984, siguen siendo clarificadoras. Las investigaciones realizadas, y las propias estimaciones del INE, han constatado que el intenso crecimiento acaecido en España entre 1995 y 2007 no ha supuesto una consecuente distribución de la renta, la pobreza se ha mantenido, y el porcentaje de pobreza severa se ha estancado en torno al 3% de la población desde mediados de los años noventa, y parece consistente en su permanencia. El crecimiento, pues, no ha estado acompañado de distribución ni de más intensa protección social. El diagnóstico realizado destaca la relación de las rupturas y fracturas sociales especialmente con la precariedad en el empleo, y con la fragilidad de los sistemas de protección de los derechos sociales, cuestiones ambas que se están revelando como los vehículos principales de pobreza en la actual coyuntura de crisis económica, y las dimensiones más notables de la exclusión social. Y es lo que manifiestan una serie de fenómenos y efectos de la actual crisis.

Es decir, las preguntas sobre la crisis ya estaban hechas “antes de la crisis”, pues la pobreza se ha revelado como una realidad consistente “a pesar

del crecimiento”. Y esto, aunque no sea más que como apunte, es lo que constituye la crisis más significativa de este modelo de desarrollo; o sea, que *lo que se considera como el bien que les legítima, el crecimiento, ha sido realizado de modo que ha generado rupturas y fracturas sociales*. Y cuando los mecanismos de contención, aun precarios, se han venido abajo, ha emergido la crisis “social” de fondo. A esta realidad es a la que se están dedicando actualmente los esfuerzos de análisis de Cáritas, a través de los cinco Informes del Observatorio de la Realidad Social sobre los efectos de la crisis. Y también el esfuerzo de investigación de la Fundación FOESSA.

Para el análisis de la exclusión social en el VIº Informe FOESSA se realizó una encuesta sobre el perfil de la exclusión en el último cuatrimestre de 2007, describiendo así una situación pre-crisis. Tras dos años de crisis económico-financiera se ha realizado de nuevo la encuesta en el último cuatrimestre de 2009 con el propósito de conocer el impacto real de la crisis en la cohesión social en España. De ello se ha realizado ya un Informe provisional sobre “El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España” (Laparra, 2010), que será seguido en breve por un Informe completo.

Por ello, y para terminar este recorrido por la experiencia de Cáritas y de la Fundación Foessa en el análisis de la pobreza en España, vamos a terminar con unas breves notas sobre la situación actual sin pretender realizar un análisis de causas y consecuencias del actual contexto. Es importante destacar dos elementos que han desempeñado un papel crucial a este respecto: el incremento del desempleo y el modelo insuficiente de protección social. Ambas cuestiones han tenido graves repercusiones sobre la población más vulnerable. Para un sector muy importante de la población, la crisis no es un fenómeno nuevo, ya que su acceso a derechos como un salario digno, una vivienda, un empleo, educación, salud... estaban hipotecados. Como es obvio, el paro está afectando principalmente a los más jóvenes, a las mujeres, a las familias con menores y a los inmigrantes, así mismo a los parados de larga duración y a las personas con menos cualificación.

Lo que de novedosa tiene la situación actual no es sólo que la pérdida del empleo y los efectos derivados de la crisis han producido un aumento notable del número de personas afectadas, sino que han afectado a personas cuya situación en el contexto del crecimiento no hacía previsible que necesitaran recurrir a los servicios de ayuda. Lógicamente el impacto provocado en quienes se encontraban

en situación de riesgo de exclusión social o en situación de precariedad económica, es mucho mayor y son los que con mayor gravedad arrastran y arrastrarán sus efectos.

Por último es importante señalar que estas situaciones tienen características de permanencia, por lo que la gravedad de sus efectos se detectará a lo largo de un período de tiempo no desdeñable y se hará aún más visible a lo largo de la década. La recuperación económica no genera efectos automáticos en este tipo de situaciones, por lo que no sólo queda en cuestión la actuación puramente paliativa sino que su solución efectiva no se puede dejar a la deriva de la recuperación del crecimiento económico. Es necesario que sea afrontada como un reto estructural, como ya venía siendo exigido por la "crisis social anterior a la crisis económica".

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Madrid, Fundación FOESSA.

ATKINSON, A.B. (1993), "Análisis de los efectos de la pobreza en la Comunidad Europea", en: *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Volumen II. *La distribución de la renta*. Madrid, Fundación Argentaria: 9-22.

AYALA CAÑÓN, L. (coord.) (2008), *Desigualdad, pobreza y privación*, Madrid, Fundación FOESSA.

AYALA CAÑÓN, L., MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1993), "La distribución de la renta en España en los años ochenta", en: *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Volumen II, *La distribución de la renta*. Madrid, Fundación Argentaria: 101-136.

AYALA CAÑÓN, L., MARTÍNEZ, R. y SASTRE, M. (2006), *Familia, infancia, y privación social*, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.

CÁRITAS (2001), *Plan nacional para la inclusión social. Propuestas de Cáritas junio 2001*, Madrid, Documento de trabajo, Cáritas.

CASADO PÉREZ, D. (1990), *Sobre la pobreza en España: 1965-1990*, Barcelona, Hacer.

CEBS (1989), *La pobreza en la España de los 80*, Madrid, Acebo.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1996), "La pobreza y la exclusión social en España", *Informe*, 8, Madrid.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL (1989), *Riqueza y pobreza*, 76.

— (1990), *Renta mínima y salario ciudadano*, 78.

— (1994), *La pobreza en España hoy*, 96.

— (1997), *Políticas sociales contra la exclusión social*, 106.

EDIS (1984), *Pobreza y marginación*, DOCUMENTACIÓN SOCIAL, 56/57, número monográfico.

— (coord.) (1998), *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, Colección Estudios, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas.

—, ALGUACIL, J., CAMACHO, J., FERNÁNDEZ, F., RENES, V. y TRABADA, E. (2000), *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.

JUÁREZ, M. (dir.) (1994), *V Informe Sociológico sobre la Situación Social de España. Sociedad para todos en el año 2000*, Madrid, Fundación FOESSA.

JUÁREZ, M. y RENES, V. (1994), "Estructura social y desigualdad", en: *V Informe Sociológico sobre la Situación Social de España. Sociedad para todos en el año 2000*, Madrid, Fundación FOESSA.

LAPARRA, M. (2010), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un análisis provisional a partir de las encuestas foessa 2007-2009*, Madrid, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores.

LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (coords.) (2007), *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción. La acción de Cáritas en el espacio de la exclusión, nuevos retos para la intervención social*. Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.

— (coords.) (2008), *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Madrid, Fundación FOESSA.

MADRUGA TORREMOCHA, I. y MOTA LÓPEZ, R. (2004), *Las condiciones de vida de los hogares pobres encabezados por una mujer. Pobreza y géne-*

ro, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.

MARTÍN GUZMÁN, P. (dir.) (1996), *Desigualdad y pobreza en España*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid / INE.

MARTÍN-GUZMÁN, P. y BELLIDO, N. (1993), "Líneas de pobreza", en: *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Volumen II, *La distribución de la renta*, Madrid, Fundación Argenteria: 91-100.

MARTÍN REYES, G., GARCÍA LIZANA, A. y FERNÁNDEZ MORALES, A. (Equipo ECB) (1989), "La distribución territorial de la pobreza en España", en CEBS, *La pobreza en la España de los 80*, Madrid, Acebo.

RENES AYALA, V. (1993), *Lucha contra la pobreza hoy*, Madrid, Ediciones HOAC.

— (coord.) (2008), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, Fundación FOESSA.

RUÍZ CASTILLO, J. (1987), "La medición de la pobreza y de la desigualdad en España. 1980-1981", *Estudios Económicos*, 42, Madrid, Banco de España.

SALINAS RAMOS, F. (dir.) (1986), *La pobreza en España: extensión y causas. Seminario sobre la pobreza en España*, 9, 10 y 11 de octubre de 1986, Madrid, Cáritas Española.

TORTOSA, J. M. (1993), *La pobreza capitalista. Sociedad, empobrecimiento e intervención*, Madrid, Tecnos.

UNIÓN EUROPEA (1995), *El desafío de la pobreza y la exclusión social*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 27-03-95, COM (95) 94 final.

VILA, L. (1985), *Pobreza e inseguridad en España 1984*, Volumen 2, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.