



Cáritas

LA ACCIÓN SOCIAL ANTE LA CRISIS

IV Informe

Diciembre 2009

Observatorio de la Realidad Social
Equipo de Estudios - Cáritas Española

INDICE

I. La protección social en España

- El gasto social
- La política social
- El derecho a la atención social

II. La información en la acción social

- Las personas, las necesidades y las actuaciones sociales.
- Los recursos económicos invertidos.

III. Los procesos de trabajo en la acción social

- La atención a las necesidades básicas.
- Los tiempos de respuesta en la acción social.
- La derivación
- La población inmigrante.

IV. Propuestas de Cáritas para la acción social

V. Algunas iniciativas de Cáritas ante la crisis

INTRODUCCIÓN

En este documento Cáritas presenta datos e información sobre cómo están afrontando los sistemas públicos de acción social la crisis económica a partir del *IV Informe del Observatorio de la Realidad Social* (en adelante ORS) de Cáritas.

El documento comienza con un breve recorrido por el contexto de la protección social en España para, posteriormente, ofrecer un diagnóstico sobre la necesidad de una información global y homogénea y la mejora en los procesos de trabajo de la acción social, constatando algunos de sus déficits fundamentales. En cada apartado aparecen, sobre fondo destacado, las iniciativas que se han observado de la Administración Pública para hacer frente a la crisis desde distintos territorios y ámbitos de la acción social.

El documento finaliza con un elenco de propuestas concretas desde Cáritas para la acción social, y una relación de algunas iniciativas significativas que Cáritas está desarrollando en diversos ámbitos de la acción social.

I. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

I.1. El gasto social en España

El sistema de protección social en España gira fundamentalmente en torno al empleo y a la cotización. Cuando el trabajo es escaso, se tambalea, lo que, unido al escaso y desigual desarrollo de otros ámbitos de la protección social (servicios sociales, garantía de rentas, servicios y prestaciones para vivienda, etc.), pone de manifiesto **la precariedad de la protección social en España**.

La crisis evidencia la insuficiencia del sistema de Seguridad Social y la necesidad de un sistema de Acción Social que haga frente a la precariedad¹.

En tiempos de bonanza económica --de 1993 a 2006--, el gasto social se mantuvo en valores bajos (VI Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo social en España, 2008).

Esta constatación questiona el pretendido crecimiento económico como impulsor de un verdadero desarrollo social, ya que cuando hubo crecimiento no hubo desarrollo. Así se demuestra también cuando se comparan los indicadores de desarrollo social con los de crecimiento económico, o cuando vemos la evolución de la pobreza en estos años (Tabla 1).

Tabla 1: Evolución de la pobreza en España 1994-2008

Tasa de pobreza España												
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2004	2005	2006	2007	2008
19,9	19,2	18	20,1	18,3	19,3	18,5	19	19,6	19,5	19,7	19,9	19,6

Fuente I.N.E. (PHOGUE y ECV)

España está 5 puntos por debajo de la media europea en la proporción de gasto social sobre el PIB (22,7% sobre 27,5% en 2007), por lo que aún hay un amplio margen de mejora.

¹ LINARES, Esperanza (2009): Protección social en España. Manual de legislación y análisis del sistema de Garantía de Rentas. Ed. Cáritas, Madrid, 244 págs.

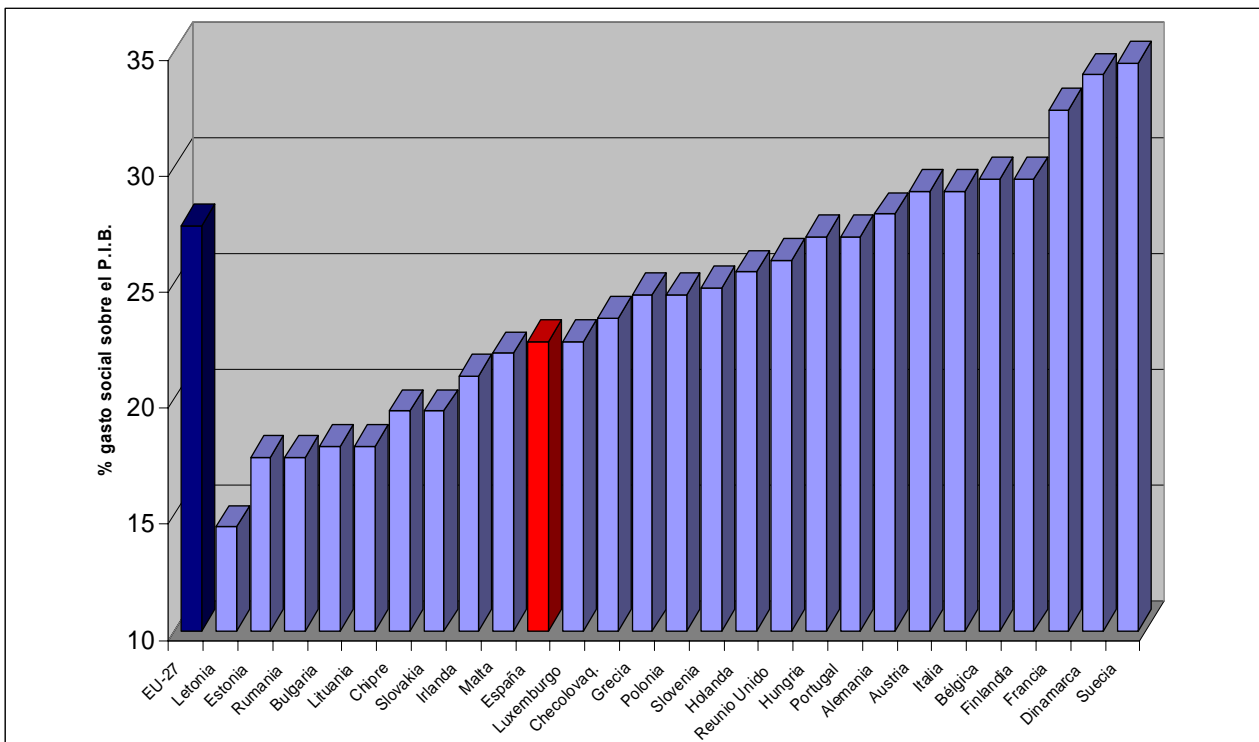


Gráfico 1: Porcentaje de gasto social sobre PIB en la UE en 2007

Fuente: Segunda evaluación conjunta por el SPC y la Comisión Europea del impacto social de la crisis económica y de respuestas políticas, de noviembre de 2009.

Según un reciente informe del SPC (Social Protection Committee, Comité de Protección Social de la Comisión Europea) denominado *Segunda evaluación conjunta del impacto social de la crisis económica y de respuestas políticas* (noviembre 2009), hay países que apenas han invertido el 1% de su PIB, aunque España está a la cabeza en gasto invertido en medidas globales de recuperación (3,5% de su PIB), junto con países como Finlandia o Alemania.

Ahora bien, dado que se espera un aumento de la proporción de gasto social medio de la UE-27 del 3,2% de 2007 a 2010, pasando del 27,5% al 30,8 % del PIB, **España debería hacer un esfuerzo mayor** en este capítulo hasta llegar a un 4,9%, para poder elevar así su baja proporción de gasto social, situada actualmente en el 22,5% del PIB.

1.2. La política social

El segundo reto consiste en **afrontar una política social** que está **fragmentada en diversos ámbitos de actuación**: garantía de rentas, educación, salud, acceso al empleo y vivienda.

Cada ámbito actúa independientemente de los demás --autonomía competencial, normativa e institucional--, que se dispersa aún más con la transferencia territorial de determinadas competencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales. Los servicios sociales deberían estar articulados --no aislados--, de las otras acciones sociales públicas (garantía de rentas, empleo, vivienda, educación y sanidad). Además, la Ley de Dependencia no puede “minimizar” el sistema de servicios sociales, por lo que el sistema de atención a la dependencia no puede crecer a costa --o por infradesarrollo-- de otras necesidades del sistema.

Las políticas sociales fragmentadas intervienen sectorialmente desde diversos ámbitos:

❖ **Desde las propias políticas sociales**, merced a la falta conexión o implementación entre la intensidad y el tipo de actuaciones que se desarrolla desde el sistema de garantía de rentas, las políticas de empleo, de educación, de vivienda, de servicios sociales o de salud entre sí.

❖ **Desde las áreas de actuación** o sectores, al realizar acciones generales dirigidas a uno y otro colectivo como específicas (personas mayores, mujeres, inmigrantes, personas sin hogar, etc.), pero inconexas entre sí. Por ejemplo, el acompañamiento en la búsqueda de vivienda o la formación para el empleo no es algo exclusivo de un grupo social concreto.

❖ **Desde los territorios**, al ofrecer un mapa desigual en cuanto al tipo e intensidad de las actuaciones sociales que se desarrollan en cada lugar.

❖ **Desde la verticalidad institucional**, con lo que la perspectiva o discrecionalidad con que se actúa desde la propia institución u organismo no tiene en cuenta que hay otros agentes o actores en el territorio (Administraciones, ONG, entidades sociales, los propios excluidos, etc.).

Realmente es necesaria una acción social coordinada y unificada, y no múltiples sistemas que, al servicio de una loable pluralidad territorial, han evolucionado en disparidad y desigualdad a la hora de garantizar los derechos sociales. Cada Comunidad Autónoma tiene su propia ley de servicios sociales o de garantía de rentas, con criterios de acceso y funcionamientos muy diferentes. Cada Corporación Local organiza singularmente los servicios sociales de los que es responsable.

El gran reto consiste en afrontar un sistema de protección social fragmentado construido con criterios de pluralidad, disparidad y desigualdad a través de propuestas que permitan avanzar en una dirección equilibrada y ajustada como derecho de todo ciudadano.

I.3. El derecho a la atención social

<p>La reivindicación del derecho subjetivo a la atención de las necesidades básicas es una demanda de los años 70.</p>

En casi todas las leyes de primera generación de servicios sociales no se reconocen derechos subjetivos exigibles², dado que no existe en España una definición legal ni técnica unificada de servicios sociales y el proceso de legislación en materia de servicios sociales ha sido --y es-- desigual y abierto.

La competencia pertenece en “exclusiva” a las CC.AA., pero también tienen competencia las Corporaciones Locales por la Ley de Régimen Local de 1985, sin dejar claras las obligaciones de unos y de otros.

Además, la normativa de servicios sociales está afectada por la Administración central. Primero con el Plan Concertado y, recientemente, con la Ley de Dependencia (LAPAD), al establecer como un derecho subjetivo de ciudadanía un conjunto de prestaciones técnicas y económicas de servicios sociales, con independencia del lugar de residencia. Como se trata de condiciones básicas, éstas inciden sobre los sistemas autonómicos de servicios sociales. Más recientemente, se constata que diversas CC.AA. han aprobado nuevos estatutos de autonomía e, incluso han aprobado nuevas leyes de servicios sociales en las que se incorporan nuevos derechos subjetivos.

La indefinición de responsabilidades de los servicios sociales, unida a la fragmentación administrativa ha conducido a desigualdades constatadas ya sea por exceso o por defecto de los servicios y acciones ofrecidas al ciudadano³. **Es fundamental definir claramente las tareas básicas y mínimas de los servicios sociales** como una condición necesaria para racionalizar su gestión.

Disponemos de cierto reconocimiento del derecho subjetivo en el acceso a muchos servicios sociales, hay muchas declaraciones de derechos y deberes de los destinatarios y los sistemas de servicios sociales se han fortalecido ofreciendo “catálogos/carteras” concretos. Pero **lo que hace falta es garantizar el derecho subjetivo y determinar su alcance destinando los presupuestos necesarios.**

Los servicios sociales tienen que establecer una gradación de sus servicios y prestaciones, y distinguir entre los que constituyen un derecho subjetivo del ciudadano y aquellos otros que, siendo responsabilidad u obligación de la Administración, tienen carácter discrecional y no se originan por el reconocimiento de un derecho.

² GUILÉN, Encarna y Vilà, Antoni (2007): *Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales*. En Casado, Demetrio & Fantova, Fernando (eds.) Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Madrid. Foessa-Cáritas.

³ HENDRICKSON, Manuel Aguilar (2009): *Servicios Sociales*. Universidad de Barcelona.

II. LA INFORMACIÓN EN LA ACCIÓN SOCIAL

II.1. Las personas, las necesidades y las actuaciones sociales

El nivel primario de atención pública desde los servicios sociales corresponde a la Administración local, como derecho de todo ciudadano al que deben acceder prioritariamente las personas en situación de exclusión.

En el último informe del *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2006-2007* se afirma que la cobertura poblacional es prácticamente del 100% en todas las CC.AA. concertantes, y se indica que se atendieron en 2006 a 4,5 millones de usuarios. Asimismo, la evaluación del esfuerzo del Plan Concertado desde sus orígenes (1988) muestra una implantación prácticamente plena sobre todo el territorio, lo que en principio debería ser garantía de proximidad a la población y de accesibilidad a los recursos. Con relación a la prestaciones ofrecidas, cerca de 3,5 millones de personas recibieron información y orientación, otros 1,2 millones acciones de prevención e inserción, 360.000 ayuda a domicilio, 260.000 apoyo en unidad convivencial y 95.000 alojamiento alternativo. Pero **esta información de los servicios sociales públicos es anterior a la irrupción de la crisis.**

El Observatorio de la Realidad Social (ORS) de Cáritas nos muestra que el número de personas atendidas por nuestra red estatal de Servicios de Acogida y Asistencia **aumentó de 400.000 a 600.000 personas del 2007 al 2008**, y que **previsiblemente alcanzará las 800.000 personas en el 2009**. Esto supone que **en dos años se ha duplicado el número de personas atendidas por Cáritas⁴ en sus servicios de Acogida y Asistencia.**

El número de personas que solicitan ayuda social a través de los servicios de Acogida y Asistencia de Cáritas se ha duplicado a causa de la crisis, pasando de 400.000 personas en 2007 a una estimación de 800.000 para el 2009.

Este incremento se refleja también en el fuerte aumento de las solicitudes de ayuda atendidas en el primer semestre de 2009 respecto de 2007 (más del 90% en 18 meses según el *III Informe del ORS de Cáritas ante la crisis*), y por los datos del *Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción* del MSPS (datos facilitados por CC.AA.), que nos hablan de un aumento del 97% en los beneficiarios al comparar primer semestre de 2008 con primer semestre de 2009 (Ver tabla 2).

⁴ Según II y III informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas.

Tabla 2: Número de beneficiarios de RMI, 2008-2009

CC. Autónomas	Nº Beneficiarios 2008	Nº Beneficiarios 1er. semestre 2009	% de incremento
TOTAL	58.613	115.803	97,57 %

Fuente: MSPS, Datos proporcionados por las CC.AA. a 30 de Junio de 2009.

Los datos anuales de 2008 se han dividido por dos para compararlos adecuadamente con los datos del primer semestre de 2009.

Ya en 2008 Cáritas constata que las personas que solicitan ayuda en sus servicios de Acogida y Asistencia han tenido, por lo general, contacto previo con los servicios sociales públicos. Además, desde los servicios de Cáritas se confirma que **en los servicios sociales públicos se atienden pocas, o sólo algunas, de sus necesidades básicas.** ¿Cuáles son esas necesidades básicas?

Según el ORS de Cáritas, en los tres informes que se han publicado hasta la fecha sobre el impacto de la crisis en los servicios de Acogida de Cáritas se constata que **las necesidades básicas más demandadas** en este tiempo de crisis **son**, por orden de importancia: **alimentación, vivienda, empleo, acompañamiento sobre asuntos legales-extranjería y apoyo psicológico.**

El elevado número de demandas y el carácter crónico de algunas situaciones familiares con muchas necesidades inciden también en la dificultad de hacer frente a muchas solicitudes en este contexto de crisis. Aunque Cáritas atiende la mayor parte de las solicitudes y demandas que recibe, no puede responder a todas solicitudes de ayuda planteadas en aspectos como la **vivienda** (hipotecas, alquileres, avales, deudas) o el **empleo**, que tienen graves consecuencias sobre muchas familias y donde es necesario dedicar más tiempo a la escucha y atención de las personas que acuden a la institución.

Para hacer frente a las problemáticas que la crisis representa para muchas personas, se necesita contar con una **información precisa, completa y actualizada** para elaborar un diagnóstico que permita desarrollar una acción social adecuada en las cuatro áreas de intervención en las que se está produciendo una mayor demanda: **servicios sociales, servicios y prestaciones por desempleo, servicios y prestaciones para vivienda y garantía de rentas.**

III. LOS PROCESOS DE TRABAJO EN LA ACCIÓN SOCIAL

III.1. La atención a las necesidades básicas

En general, Cáritas constata que **en los servicios sociales públicos no se cubren muchas necesidades básicas.**

→ El 37% de las Cáritas Diocesanas señala que las personas atendidas que han pasado por los servicios sociales públicos indican que se les ha dado poca respuesta a sus necesidades básicas.

→ El 58,5% indica que se atiende sólo algunas de las necesidades básicas

→ Sólo dos Cáritas indican que las personas reciben atención en casi todas sus necesidades básicas por parte de los servicios sociales públicos.

Se considera que las prestaciones básicas que deben ofrecer los servicios sociales públicos son cuatro: *información y orientación, alojamiento y convivencia, ayuda domiciliaria, y prevención e inserción.* ¿Dónde se atiende la urgente necesidad de alimentación, de recursos económicos, de vivienda o de empleo tan demandada por nuestros ciudadanos en época de crisis?

Las medidas desarrolladas desde algunos Ayuntamientos a través de sus servicios sociales consisten en **actuaciones para hacer frente a necesidades específicas de alimentación** mediante vales, recogida de donativos, reparto de alimento, comedores públicos; o **educativas**, en forma de becas para familias con escasos recursos.

Por otro lado, la mayor parte de las personas que solicitan ayuda a Cáritas no perciben ningún tipo de **renta básica o mínima.**

→ El 24,4 % de las Cáritas Diocesanas dice que no lo cobra casi nadie de las personas que han atendido.

→ Un 68,3 % indica que lo reciben entre un tercio y la mitad de las personas atendidas.

→ Sólo un 7,3 % manifiesta que lo cobran más de la mitad.

Los **criterios de acceso** a estas prestaciones se han endurecido y son **muy desiguales entre Comunidades Autónomas** en cuanto a tiempo de tramitación, cuantías concedidas y duración de la prestación:

- ⇒ La prueba de renta por unidad de convivencia es prácticamente singular en cada territorio.
- ⇒ La exigencia mínima de empadronamiento va de 0 a 36 meses.
- ⇒ El tiempo mínimo de residencia oscila entre 6 y 36 meses.
- ⇒ La cuantía mensual recibida va de 270 a 640 euros al mes.
- ⇒ La duración de la prestación va de 6 a 36 meses, o incluso puede ser indefinida.

III.2 Los tiempos de respuesta en la acción social

Otra clave de la acción social en el campo de los servicios sociales públicos es la **lentitud**, o la falta de respuesta, **ante situaciones de emergencia**:

→ La lentitud en la tramitación de los servicios sociales públicos se comprueba en citas a largo plazo, que van de 30 a 90 días como promedio, que señalan los agentes de Cáritas. Junto a ello, los tiempos para la valoración y la resolución de las ayudas son de tres meses o superiores.

→ Esta demora lleva como consecuencia que Cáritas asuma la cobertura inmediata de las necesidades urgentes de estas personas y familias, e incluso el “adelanto” de cantidades que vayan a ser concedidas por los servicios públicos, pero que no se hacen efectivas inmediatamente. De esta manera, se “adelantan” recursos económicos que, aunque ya estén aprobados, tardarán varios meses en ser percibidos, con lo que Cáritas **realizan una ingente labor de contención**.

Desde algunos servicios sociales públicos, no obstante, se han tomado algunas medidas como el aumento de personal en los servicios sociales, la **reducción de los tiempos y listas de espera, y la respuesta a más personas**, con el fin de **agilizar la gestión** de los aspectos más urgentes y necesarios.

También desde los servicios públicos de empleo se trata de **agilizar la gestión de prestaciones y ayudas por desempleo**. En algunos casos se ha eliminado el mes de espera para pasar de la prestación al subsidio, de manera que se garantiza la continuidad en la percepción de ayudas económicas. En otros casos apenas hay demoras en la gestión de las prestaciones debido a la decisión de derivar recursos humanos internos a este servicio. Hay también iniciativas más clásicas, como aumentar el tiempo de atención a horario de mañana y tarde, junto a otras de tipo virtual, como facilitar la tramitación a través de internet de la tarjeta demandante de empleo y del cobro de prestaciones.

→ En cuanto a la percepción de la RMI

Según el ORS de Cáritas, en lo que respecta a la tramitación de la renta básica o mínima de inserción el **tiempo medio** que transcurre **entre la solicitud y el cobro efectivo de la misma de 113 días**, mientras que en 2008 era de 98 días, por lo que el plazo de espera ha aumentado en 15 días en un año. Por territorios, esta demora oscila entre 30 días, en el mejor de los casos, y de 250 días, en el peor.

Los motivos de esta lentitud son, principalmente, y por orden de importancia: retrasos en la gestión administrativa, problemas presupuestarios o burocráticos (referidos especialmente a cuestiones relacionadas con la exigente documentación requerida, y que debería estar sujeta únicamente a la condición de ciudadanía o residencia), así como el fuerte volumen de la demanda y los escasos recursos humanos afrontarla.

En algunos territorios se están tomando medidas para mejorar la **flexibilidad y/o la agilidad en la tramitación** con un aumento ligero de personal.

III.3. La derivación

a. Las personas que solicitan ayuda a Cáritas suelen haber pasado antes por los servicios sociales públicos:

- El 22% de las Cáritas Diocesanas indican que casi todas las personas que atienden han sido recibidas previamente por los servicios sociales públicos.
- Un 34 % manifiesta que ese porcentaje es superior al 50%.
- El 17 % dice que el 50%.
- Un 27% indica que un tercio o menos de las personas que recibe Cáritas, han pasado antes por los servicios sociales públicos.

Es decir, en general, **en casi todas las Cáritas se observa que una proporción significativa de las personas acogidas han pasado antes por los servicios sociales**, en los que sólo se atienden pocas o algunas de sus necesidades básicas.

Según el ORS de Cáritas, **el 52% de las personas atendidas por la institución vienen derivadas de los servicios sociales públicos**, aunque, según cada territorio hay Cáritas que nos hablan del 10% y otras del 90%.

b. Aunque las Cáritas demandan a los servicios sociales municipales, principalmente, que asuman los casos más urgentes con necesidades básicas, **el 60% de las Cáritas Diocesanas indican que la respuesta que reciben casi siempre o de forma invariable** es: falta de recursos, criterios inadecuados, lentitud en la valoración y la resolución: falta de recursos, criterios inadecuados, lentitud en la valoración y la resolución de las ayudas, la derivación como dinámica habitual desde el servicio social público, a lo que se añade ahora, el desbordamiento por la fuerte demanda, etc.

c. Por su parte, los servicios sociales municipales piden a las Cáritas que asuman las derivaciones de casos urgentes con necesidades básicas o que ofrezcan servicios para cubrir las mismas (como roperos o comedores). La respuesta que Cáritas ofrece a esa petición consiste, principalmente, en asumir esas derivaciones.

El sistema de “derivación” está extensamente practicado en casi todos los territorios y genera efectos que es necesario afrontar, pues evidencian la precariedad del sistema público.

- **La derivación por parte de los servicios sociales a Cáritas es informal.** No queda constancia por escrito de este hecho tan conocido como extendido. Incluso muchos agentes de servicios sociales evitan elaborar informes sociales y de derivación, e indican a las personas atendidas que no digan en Cáritas que han acudido a los servicios sociales municipales.

- Estas personas, al venir “derivadas” de los servicios públicos, entienden que Cáritas está “obligada” a resolver sus problemas y vuelcan a menudo su **tensión sobre los agentes** de la institución, a los que exigen una respuesta. Asistimos, con ello, a que la deficiencia de un sistema público **genera un derecho subjetivo ante una entidad privada.**

- **Cáritas asume casi todas las derivaciones que realizan los servicios sociales públicos.** Más de la mitad de las personas atendidas por Cáritas vienen derivadas de los servicios sociales públicos. Son personas y familias en situación muy desesperada y urgente, que la institución cubre en sus necesidades básicas, mientras se tramitan desde la Administración algunas prestaciones sociales “de urgencia” con largos tiempos de espera hasta que son efectivas.

La opción de Cáritas es la de complementar a los servicios sociales públicos, no sustituirlos. Se trata de una respuesta que sólo puede coordinarse desde el reconocimiento público de esta realidad.

Esa labor de complementariedad de la acción social +por parte de Cáritas no puede consistir en adelantar dinero de ayudas de urgencia concedidas por los servicios públicos, ni en asumir casos que los servicios sociales no pueden atender, ni en ofrecer cobertura de necesidades urgentes o básicas no atendidas por los

servicios sociales públicos (ropa, alimentos, ayudas escolares, medicinas, pago alquileres, suministros), ni hacerse cargo de personas que han agotado todas las prestaciones públicas posibles. La misión de Cáritas se basa en trabajar conjuntamente con los servicios públicos las propuestas y las posibilidades de respuesta, y ejecutar todas las acciones en red.

No obstante, la crisis ha motivado el impulso de algunas medidas como:

→ Desarrollo de **mejoras en la coordinación** entre diversas entidades públicas y privadas, incluso con al creación de comisiones locales de control y seguimiento para poner en común la situación y articular con más efectividad los recursos económicos y humanos necesarios.

→ Creación de **órganos específicos** para mejorar la atención a las necesidades básicas, especialmente el reparto de alimentos.

III.4. Criterios de actuación social: el ejemplo de la acción con inmigrantes

Desde nuestra intervención directa, las personas inmigrantes constituyen, dentro de su heterogeneidad, uno de los grupos sociales más vulnerables. Cáritas constata una serie de hechos que están consolidando **la imagen “instrumental” del inmigrante** como trabajador y que niegan su dimensión personal, su vida familiar y su proyecto vital.

→ Cáritas constata **el aumento de la irregularidad sobrevenida** ante la dificultad para renovar los permisos de residencia y trabajo. Esta irregularidad que no solo afecta al migrante “trabajador” sino que afecta en cadena, a todos los miembros de la unidad familiar.

→ Además, observamos un **endurecimiento en las condiciones de concesión de los visados**, denegados en origen, lo que dificulta aún más los necesarios vínculos entre los migrantes y sus familiares o amigos en el país de origen y el acceso de los estudiantes en condiciones de regularidad administrativa.

→ Los **expedientes de reagrupación familiar siguen siendo procedimientos largos y costosos**, al endurecerse los requisitos exigidos y aumentar significativamente las denegaciones.

→ Por último, constatamos la realidad de los invisibles, de los **“inexpulsables” abocados a la explotación o a la exclusión** ante la falta de soluciones para ellos.

La publicación y entrada en vigor de la LOEX (Ley Orgánica 2/ 2009, de 11 de Diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) fija un nuevo marco legal, que a nuestro

juicio, tendrá como consecuencia, que **los extranjeros que ya eran vulnerables, van a serlo todavía más.**

El marco legal fijado por la nueva Ley Orgánica de Extranjería debe ser desarrollado en los próximos seis meses, con aspectos que resultan de vital importancia no sólo para la vida e integración de los migrantes, sino también para la cohesión de nuestra sociedad.

IV. PROPUESTAS DE CÁRITAS PARA LA ACCIÓN SOCIAL

A partir del análisis recogido en los puntos anteriores, desde Cáritas proponemos las siguientes medidas:

1. **Incrementar el esfuerzo en protección social** para acercarlo al porcentaje medio de la UE sobre el PIB y **articular los grandes ejes de acción social** --servicios sociales, garantía de rentas, servicios y prestaciones por vivienda, y prestaciones por desempleo-- **en un marco global de derechos mínimos ciudadanos** que supere las desigualdades territoriales y sean equiparables al marco de garantías que se da para ámbitos como la educación o la sanidad.

2. La crisis ha puesto de manifiesto la **necesidad de contar con indicadores cuantitativos homogéneos**, por lo que es urgente consolidar, depurar y consensuar protocolos de registro y funcionamiento mínimos, con sistemas informáticos adecuados que permitan conocer el alcance y coordinar las respuestas ofrecidas desde los distintos ámbitos de intervención social. Se trata de responder con rigor a respuestas como: ¿Cuántos ciudadanos solicitan ayuda? ¿Cuál es su perfil sociodemográfico? ¿Qué necesidades demandan? ¿Cómo es la respuesta a estas necesidades? ¿Qué recursos se invierten en las diferentes categorías de necesidades? ¿Se cuenta con recursos suficientes?

3. **Revisar y ajustar la acción social de acuerdo con prioridades y criterios**, para que sean garantía cercana y operativa de inserción social. Es imprescindible dotarse de un sistema basado en las personas, que no esté fragmentado por colectivos, ni por necesidades, ni por competencias políticas o territoriales, y que se extienda de forma efectiva en una redistribución que garantice la cobertura de necesidades básicas con prestaciones económicas suficientes.

4. **Aumentar los recursos humanos y económicos de la acción social** para garantizar la cobertura de las mismas necesidades básicas en todo el territorio, así como reducir los tiempos de espera, valoración y concesión. Este aumento puede impulsarse a través de medidas de fiscalidad progresiva que redunden en un aumento de los fondos destinados a la acción social.

5. Desarrollar dentro de la acción social **procesos personalizados de incorporación social y/o laboral a través del acompañamiento a las personas excluidas** que eviten la “reproducción de la asistencia”. Se trata de impulsar una relación personal continuada, relativamente duradera y con itinerarios

personalizados de atención para ayudar a comprender las situaciones y las claves de sus dificultades, apoyando y movilizándolo los recursos necesarios para capacitar a las personas desde sus propias potencialidades y las del entorno.

6. Formalizar un protocolo para que los ciudadanos puedan **ejercer el derecho de petición** en el ámbito de la acción social y evitar la discrecionalidad, cuidando la burocratización.

7. Avanzar en la búsqueda de consensos políticos y técnicos para determinar cuáles son los parámetros mínimos de **las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes**, y para **unificar los criterios de acceso y concesión en el Sistema de Garantía de Rentas Básicas o Mínimas**, así como para **articular un sistema global de garantía de ingresos mínimos** con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

8. **Registrar y constatar la intensidad y extensión del fenómeno de la derivación** como funcionamiento ordinario de los servicios sociales para reconocer social y políticamente este hecho y calibrar su magnitud en términos cuantitativos y cualitativos.

9. **Acometer un análisis conjunto de la acción social, el tejido social y las entidades** sociales como Cáritas para poder **intervenir de forma coordinada y conjunta** --más allá de una relación de mera derivación de casos--, que incluya el ámbito de la prevención, de la intervención integral (no sectorizada) y de la coordinación interterritorial (municipal, provincial y autonómica).

10. **Establecer un marco de políticas de inclusión activas**, que eviten la “duplicidad” de intervenciones y favorezcan la eficacia de las intervenciones con sinergias de innovación y multiplicación de esfuerzos que aprovechen los escasos recursos disponibles. Se trata de trabajar conjuntamente las propuestas, las posibilidades y ejecutar las acciones en red, bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad.

V. ALGUNAS INICIATIVAS DE CARITAS ANTE LA CRISIS

En el IV Informe del ORS se recoge información cualitativa sobre **cambios, adaptaciones, iniciativas o nuevas prácticas significativas** que han facilitado las Cáritas Diocesanas durante el primer semestre de 2009. Casi todas ellas se desarrollan como experiencias que buscan nuevas formas de actuación, en coordinación con otras entidades y mediante el desarrollo de los equipos humanos de trabajo (en cantidad y calidad) y a través de acciones de sensibilización.

Vamos a destacar algunas de estas medidas en los tres ámbitos principales de las necesidades demandadas: **soporte básico** (alimentación, rentas), **vivienda y empleo**.

V.1. Medidas desde el SOPORTE SOCIAL BÁSICO

A. Aumento y mejora de los agentes de Cáritas

Ante el aumento significativo de personas que acuden a Cáritas a pedir ayuda, y ante el desbordamiento, presión y desorientación que sufrían los agentes, se ha hecho necesario incrementar tanto el número de personas implicadas en la atención como la formación específica que deben recibir. Aumenta el número de voluntarios en las Cáritas Parroquiales y en proyectos.

Para poder ofrecer una atención de calidad:

→ Se contratan técnicos que aseguran la formación y acompañamiento de los nuevos voluntarios. Se ofrecen sesiones de formación sobre “Cuidarse para Cuidar” para abordar la vivencia personal ante la situación de presión que están viviendo en la atención a las familias.

→ Se elaboran documentos de formación donde se recogen criterios para orientar la intervención con las familias y la organización de los equipos (organización de las acogidas, las reuniones, la valoración de las familias, criterios en las ayudas económicas...).

Las parroquias se sienten implicadas y motivadas, y por ello promueven iniciativas locales importantes (recaudación de un concierto de rock, obras de teatro, cenas solidarias, conciertos benéficos...). Se han creado equipos u órganos de revisión e iniciativas que generan unificación de criterios y nuevas respuestas adaptadas a las nuevas situaciones.

Las familias y personas que acuden a Cáritas están mejor atendidas y los agentes pueden realizar mejor su acción. Desde Caritas se insiste en implicarles cada día más en la tarea que desarrollan para que el servicio prestado tenga un ambiente familiar, de cercanía y sea humanizador.

B. Aumento de recursos económicos para el soporte básico

En muchos lugares se ha tenido que **augmentar** --e incluso duplicar-- el **presupuesto para ayudas directas** (vivienda, alimentos, pago de suministros, apoyo de alquiler, material de higiene para madres lactantes, educación de los hijos, medicamentos, ayuda al retorno, etc.), además de aumentar las ayudas económicas a las personas en formación.

Estas ayudas cubren necesidades básicas urgentes de familias y personas que no tienen ningún ingreso o que esperan alguna renta básica o mínima de las Administraciones públicas. Las ayudas evitan la falta de escolarización de algún niño, la mala alimentación de los bebés y, sobre todo, evitan al máximo la posibilidad de entrar en una espiral de acumular deudas sin fin.

Para **avanzar en la captación de recursos**, se ha creado un **fondo diocesano de solidaridad**: se consiguen más recursos a través de donantes y

empresas, la Iglesia contribuye significativamente, a través de la Conferencia Episcopal y los propios sacerdotes de las diócesis, que aportan el 10% de su exiguo sueldo, además de algunas Cáritas Parroquiales más solventes. También hay contribuciones de fundaciones, cajas de ahorros, y en algunos casos de la Administración pública.

Se ha aumentado así la capacidad de atender a las necesidades de la gente.

C. Acuerdos con Administraciones públicas para adelantar rentas

Se ha llegado a acuerdos puntuales con algún Gobierno autonómico para **adelantar fondos a los perceptores de rentas básicas** en los casos imprescindibles para ayudar en su proceso. A veces las tramitaciones se demoran más de cuatro meses, lo que produce consecuencias graves en la trayectoria vital de las personas.

Se trata de facilitar el acceso a los beneficiarios de la prestación económica, garantizando unos ingresos mínimos, sin que se vean afectados por los retrasos burocráticos. También se realiza con las renovaciones de Renta Básica.

Hay reuniones de coordinación, tanto técnicas como políticas, con algún Gobierno Autónomo y Ayuntamiento. Desde Cáritas se envían mensualmente a ambas administraciones los datos con las familias atendidas y el coste económico, reflejando si las medidas de la administración empiezan a tener incidencia real y reduciendo la necesidad de las familias de acudir a Caritas a solicitar ayudas económicas.

D. Nuevas pobrezas, nuevas formas de trabajar

→ **Los frutos de la tierra:** Se aprovechan tierras de cultivo que están fuera de uso. Principalmente personas indocumentadas recogen frutos secos (almendras y algarrobas) de muchas fincas particulares que no se aprovechan. Los beneficios de la venta de dichos frutos se reparten entre los participantes en el trabajo, logrando así unos ingresos mínimos para estas personas.

→ **La adaptación de centros colectivos.** La crisis ha provocado la vuelta a los servicios de acogida de Cáritas de muchas personas y familias que ya habían logrado cierta autonomía personal y laboral, además de nuevos perfiles de personas que nunca se habían visto en esta situación. La presión de demanda sobre centros colectivos como los de personas sin hogar aumenta, y se ponen en marcha nuevos protocolos de actuación como los relacionados con el uso del servicio de comedor:

- Se valora en cada caso
- Se decide si estas personas pueden ser derivadas a comer a algún otro centro o bar y abonar desde Cáritas un porcentaje del menú.
- Se establece un sistema de cupones (comida del mediodía) para las personas con insuficientes ingresos para afrontar su alimentación. Estos cupones son emitidos por cada educador dentro del seguimiento (entrevistas quincenales) que realizan.

- La trabajadora social realiza diariamente una supervisión de las personas atendidas por los educadores.

→ **El apoyo psicológico.** Por la situación de crisis, y la vivencia de la misma, han aumentado los problemas psicológicos y las demandas de apoyo y atención. Se está ayudando a personas y familias a tener recursos personales para enfrentar la situación. Se colabora en este servicio estrechamente con varias entidades: servicios psicológicos de algunas universidades, centros de salud y equipos de orientación de los centros educativos.

→ **La alimentación.** Desarrollo y creación de centros y servicios para hacer frente a las solicitudes de alimentación a través de **comedores sociales, economatos o bancos de alimentos** en las parroquias u otras iniciativas singulares para responder a esta demanda.

V.2. Medidas desde la VIVIENDA

A. Servicios y recursos de mediación en el alquiler de la vivienda

Estos servicios y recursos de vivienda pretenden favorecer a familias en situación de exclusión y vulnerabilidad social mediante **el acceso a una vivienda digna, haciendo de mediadores entre estas familias y los propietarios de los pisos.**

Además, se lleva a cabo un acompañamiento y seguimiento de cada caso concreto por parte de los profesionales de las Cáritas (trabajadores sociales, educadores, mediadores, psicólogos...). Se trata de pisos de estancia temporal con alquileres reducidos, que permitan a las familias hacer un proceso que les facilite el acceso a la vivienda y el alquiler de mercado.

Desde la experiencia concreta se desarrollan las siguientes actuaciones:

- Se llevan a cabo entrevistas con posibles candidatos al acceso a las viviendas, donde se les informa, orienta y asesora, acerca de los recursos existentes en materia de vivienda. Se inscriben en la bolsa de vivienda de Cáritas y se derivan a los recursos que más se adecuen a su perfil.
- Posteriormente se realizan entrevistas con propietarios y visitas a pisos posibles para alquilar desde el programa.
- Intermediación entre los propietarios y los arrendatarios.
- Inspección de las viviendas para garantizar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad exigidas y acondicionamiento de estas cuando sea necesario.
- Selección de las personas beneficiarias de las viviendas puente.
- Seguimiento de las personas con las que se haya intermediado y acompañando su proceso de integración.
- Supervisión de la vivienda.

- Elaboración y organización conjunta de normas, distribución de tareas y actividades que favorezcan la convivencia y las relaciones interpersonales (en caso de pisos compartidos).
- Apoyo al equipamiento de las viviendas.
- Coordinación externa con otras entidades, que nos derivan a personas y que trabajan en materia de vivienda.
- Evaluación continua del proyecto y retroalimentación de los resultados.
- Rehabilitación de aquellas viviendas que se encuentren deterioradas y que puedan ser objeto de nueva habitabilidad.

B. Asesoría y Acompañamiento en gestión y tramitación de deudas hipotecarias, arrendatarias y de suministros

Tanto desde las Cáritas parroquiales, en sus servicios de acogida, como los existentes a nivel interparroquial y diocesano en los Programas de Vivienda, se están prestando **servicios de asesoría jurídica, de acompañamiento personalizado ante entidades bancarias y particulares** (impago de deuda, desahucio, dación en pago, refinanciaciones, contratos etc.) **y de asunción económica en el pago de suministros de la vivienda** (luz, agua y gas).

En la mayoría de los casos, tanto la asesoría jurídica como el acompañamiento ante entidades bancarias y particulares, está siendo llevado a cabo por voluntarios expertos en las materias relacionadas (derecho hipotecario, civil, financiero etc.).

Se atienden las demandas de información sobre ayudas a la adquisición o alquiler de viviendas oficiales; se ofrece conocimiento de la oferta oficial y privada existente; se ayuda en la cumplimentación de formularios y su presentación; se apoya y se ofrece consejo legal en contratación, ejecución de hipotecas, desahucios, etc.; se negocia con entidades de crédito para una eventual mejora de condiciones; y se acompaña la obtención de subvenciones y ayudas.

V.3. Medidas desde el EMPLEO

En el ámbito del empleo, Cáritas está desarrollando medidas para hacer frente a las consecuencias de la crisis en las siguientes áreas de trabajo:

A. En formación y orientación para el empleo, reforzando los servicios de orientación laboral, centrándose en los colectivos que mayores dificultades tienen a la hora de incorporarse al mercado laboral y ofreciendo acompañamientos de largo recorrido, y **umentando y diversificando la oferta formativa**.

B. Dinamizando servicios de intermediación y prospección de mercado, visitando empresas, escuchando necesidades y ofreciendo los servicios de los programas de empleo como una solución a esas necesidades.

C. Favoreciendo la generación de empleo con:

- *Iniciativas de autoempleo* a través de la creación de fondos que puedan canalizarse y concretarse en microcréditos que permitan poner en marcha empresas e iniciativas de autoempleo.

- Combinando la *atención a las necesidades básicas* de la personas con la generación de empleo --como proyectos de economatos que están generando puestos de trabajo de dependientes de comercio-- o aprovechar la Ley de Dependencia como una oportunidad de generación de empleo, combinando formación con empleo.

- Potenciando la generación de empleo a través de *actividades medioambientales*.

D. Colaborando con el tejido empresarial a través de la promoción conjunta (Cáritas y las empresas privadas) de empresas de inserción.

E. Potenciando espacios de encuentro para desempleados, tratando de proporcionar **nuevas alternativas desde la acción colectiva**, pasando de ser “beneficiarios” a participantes activos. □