Abordaje integral de la pobreza: el problema de la financiación pública en España

Esteban Buch Sánchez, coordinador general de Diaconía España

Miguel Ángel Martínez Gómez, técnico de proyectos de Diaconía España

Juan José Padial Suárez, técnico de seguimiento de Diaconía España

Puedes encontrar en Linkedin a Esteban Buch, a Miguel Ángel Martínez y a Juan José Padial.

Introducción

En las últimas décadas la sociedad ha sido sometida a un constante proceso de cambios, motivados por gran pluralidad de factores sociales, políticos y económicos, los cuáles, han determinado grandes desajustes en las formas de concebir los estratos sociales. Dichos factores, no solo han afectado de manera directa e indirecta a todos aquellos procesos subyacentes propios de una sociedad, sino que ha generado la aparición de nuevos perfiles de pobreza y retos sociales, que han sido agravados por **las crisis generadas tras los años 2008, 2018 y la actual crisis post pandémica** consecuencia de la Covid-19. Esta incipiente falta de oportunidades **ha suscitado la aparición de nuevas formas de abordar los distintos yacimientos de pobreza, así como plantar nuevos modelos de financiación que permitan paliar los efectos generados por los acontecimientos acaecidos** (García, 2017).

Cuando se decide intervenir sobre el fenómeno de la pobreza,

caben diferentes formas de plantear la intervención. Sin entrar en el debate de cuál metodología es más o menos efectiva, desde Diaconía España creemos firmemente que, independientemente de la metodología, el abordaje de este fenómeno debe ser de manera integral. La experiencia que en la entidad hemos cosechado a través de nuestro Servicio de Atención a la Urgencia Social de Diaconía (SAUSD) a lo largo de 25 años de trayectoria, pero también la fundamentación teórica que desde el siglo XX se viene estableciendo, nos permite concluir que **el abordaje de este fenómeno debe hacerse desde un enfoque multidimensiona**l. Es decir, **no reducir este fenómeno solo a la falta de oportunidades que tiene un individuo o familia** para disponer de los recursos suficientes para cubrir necesidades básicas, **sino también las condiciones psicosociales, políticas y económicas, entre otras**.

Red de pobreza multidimensional

Es necesario entender la pobreza, como aquella situación donde no es posible satisfacer las necesidades físicas y psicológicas de una persona debido a una limitación en el acceso a recursos básicos tales como: la vivienda, la educación, la alimentación, entre otros (Ruiz-Varona, 2018). Muchos a autores como Corredor (2022) entienden la pobreza como un concepto amplio y diverso donde se recogen diferentes aspectos relativos a los sistemas de interacción de los individuos con el medio que les rodea. Dicho tópico despierta un gran interés en los procesos de investigación que se realizan en los estudios de ciencias sociales (Natal, 2018). Por dicho motivo, es necesario entender la existencia de los diversos enfoques utilizados para comprender la realidad de la pobreza en la sociedad abordándolo desde una perspectiva multidimensional (Cortés, 2021). **Algunos enfoques solo se centran exclusivamente a los ingresos y al consumo, pero en realidad la pobreza va más allá de todo eso y debe ser entendida desde un enfoque globalizador y multidimensional** donde se relacionen todos aquellos aspectos que convergen en

los procesos que subyacen a esta.

La Red de Pobreza Multidimensional (Multidimensional Poverty Peer Network) se establece como aquella medición de la pobreza, donde se reflejan las múltiples carencias a las que se enfrentan las personas al mismo tiempo (Ponce, 2019). Por tanto, se establece la multidimensionalidad del fenómeno en la siguiente figura (Figura 1):

Figura 1: Concepto Multidimensional de la Pobreza

De acuerdo con lo establecido anteriormente, a partir de la crisis generada por el Covid-19, **el concepto de riesgo de pobreza y/o exclusión social se amplía no solo para considerar los términos monetarios (nivel de renta) y materiales, sino nuevos elementos que ameritan un abordaje integral y multidimensional** (Lusting y Martínez, 2022). En este caso en concreto, como entidad del Tercer Sector, en Diaconía creemos urgente y necesario que se aplique este enfoque de forma transversal en las convocatorias de subvenciones públicas (Sarasa *et al*., 2016).

La realidad de la pobreza en España: análisis pre-post Covid-19

Si antes de la pandemia los datos de la pobreza en nuestro país ya eran preocupantes, después de la crisis sanitaria encontramos datos sumamente preocupantes. Centrándonos en la definición primaria de la pobreza, el dato más importante para comprender este fenómeno tras la pandemia es el crecimiento de la *Privación Material Severa*, que pasa del 4,7% al 7% en un año. Con un incremento del 49% y que significa que **en España hay 3,3 millones de personas que se encuentran en esta situación** (Utría, 2019). También se incrementa el porcentaje

de *personas que llegan con mucha dificultad a fin de mes*, que pasa del 7,8% al 10% de la población, lo que se traduce en 4,73 millones de personas. La *tasa AROPE*, que mide el riesgo de pobreza y/o exclusión social, pasa del 25,3% hasta el 26,4% en tan solo un año, alcanzando la cifra de 12,4 millones de personas. *El riesgo de pobreza*, se incrementa tres décimas, hasta alcanzar el 21% de la población española, afectando a 9,9 millones de personas (Instituto Nacional de Estadística, 2021). Estos datos reflejan que la situación de precariedad y pobreza están relacionados con otros elementos como la cohesión social.

Trasladando esta realidad a la operativa que como entidad tenemos puesta en marcha para la atención integral de este fenómeno, **nos encontramos diferentes obstáculos para la presentación de proyectos a subvenciones públicas que aborden la multidimensionalidad e integralidad de la pobreza** (Rodríguez, 2020). Debido a esto, se decide desde Diaconía España establecer como objetivo de este estudio analizar y detectar las causas de la imposibilidad de presentación de propuestas de abordaje integral de la pobreza y, tras este, emanar propuestas que permitan reconfigurar el tablero actual sobre el que las entidades del Tercer Sector se mueven. También, como objetivo subyacente, este estudio se plantea poner de manifiesto la **importancia de establecer políticas de financiación activas, que permitan la reconstrucción de los pilares sociales afectados tangiblemente por los efectos de la crisis de la Covid–19, así como los efectos arrastrados de la crisis de la postmodernidad** (Parajuá, 2015).

Con las convocatorias nacionales y autonómicas de financiación de proyectos sociales para 2023 a la vuelta de la esquina, desde Diaconía España se considera necesario que se lleve a cabo **un proceso de reflexión sobre la necesidad de abordaje holístico de esta problemática y que cuya conclusión permee no solo en la práctica de las entidades sobre su intervención contra la pobreza, sino también en las administraciones**

competentes para que promuevan la emanación de políticas sociales integrales. Para este caso, se entiende por política social integral sobre este fenómeno *aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social, implantada, monitoreada y evaluada de forma intersectorial (diferentes sectores), descentralizada (diferentes niveles de gobierno), participativa (diferentes poderes gubernamentales –ejecutivo, legislativo y judicial–, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado), asegurando el protagonismo de los pobres, focalizada en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza y las familias más pobres, con prioridad en los grupos con alto grado de exclusión por región geográfica, género, raza, situación del jefe de familia, desempleo, grado de escolaridad, salud, etcétera* (Engel, 2004:11). Pero, sumado a lo anterior, desde nuestra entidad también se cree que **esta reflexión debe servir para apuntalar los compromisos contraídos con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible.**

Metodología

De acuerdo con la realidad antes descrita y a la realidad que como entidad del Tercer Sector experimenta Diaconía, se realiza un proceso de revisión documental haciendo uso de una metodología descriptiva mixta mediante la aplicación indicadores cienciométricos (Díaz, 2019). Este se realiza a través de un análisis comparativo entre la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social* (2019-2023) y las principales subvenciones de ámbito nacional y autonómico a cargo de la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para su ejecución en el 2022 para ver de qué forma esta estrategia permea en las diferentes convocatorias.

El criterio de selección de las subvenciones para el análisis antes citado se ha seguido bajo los siguientes parámetros:

- La presencia de Diaconía en el territorio nacional.
- El porcentaje del índice AROPE por comunidad autónoma, conforme a los datos publicados por la red EAPN 2021.
- El número de habitantes por comunidad autónoma.

De acuerdo con lo anterior, se seleccionan las comunidades autónomas de **Madrid, Cataluña, Andalucía y Canarias** con sus respectivas subvenciones, a las que se suma la convocatoria de IRPF estatal. Asimismo, se hizo un estudio en profundización de aquellas variables directas e indirectas que podían contribuir al desarrollo de investigación, centro esto en los aspectos de rigurosidad que poseen estudios similares a este.

Resultados

Cabe mencionar que la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y la exclusión divide su acción en cuatro metas, de las cuales se desprenden objetivos y líneas de actuación para cada una de ellas. A la luz del análisis anterior y apoyándonos en investigaciones cercanas a este ámbito tales como las de Rovira (2019) y las de Vasco (2021), hemos obtenido los siguientes resultados distribuidos por las metas recogidas en la estrategia nacional:

- Meta 1 – Combatir la pobreza: Se observa que esta meta excluye en gran manera la intervención de las entidades del Tercer Sector y no se percibe un enfoque multidimensional de la pobreza**. A pesar del título de la meta, ésta mantiene un enfoque económico de la pobreza en sus líneas de actuación**. Si bien se han tomado algunas medidas, como la solicitud de gestión del IMV, consideramos que, ante los mejorables resultados de esta meta, **se deben hacer esfuerzos tangibles para implicar más a las entidades del Tercer Sector en las líneas de actuación de dicha meta**, ya que somos testigos directos tras el Covid, de los nuevos rostros de la pobreza que hay que analizar sumando a estas líneas de actuación. Con todo, a la luz de la estrategia nacional, no se

encuentran referencias a las líneas de actuación de esta meta en las subvenciones analizadas.

- Meta 2 – Eficacia y Eficiencia de las políticas y Meta 3 – Protección social ante los riesgos del ciclo vital: **Las metas 2 y 3 son las que contemplan y recogen mayoritariamente el trabajo de las entidades del Tercer Sector**, pues centran sus objetivos en la *educación equitativa e inclusiva, en la formación-empleo y en la protección social, que incluyen la salud y la vivienda.* Es decir, contemplan más dimensiones de la pobreza. Tanto el estatal como los IRPF autonómicos recogen en sus bases de forma mayoritaria lo planteando, aunque las líneas subvencionables de actuación son muy vagas en cuanto se refieren a colectivos en *situación de pobreza*. En este sentido, **se echa en falta líneas en las subvenciones que incidan en la multidimensinalidad y las problemáticas generadas por el Covid-19**, donde las entidades del Tercer Sector podrían jugar un importante papel, y que cobra mayor relevancia tras la pandemia. Tales como programas de sensibilización sobre la marginalización de la pobreza y la aporofobia (recientemente tipificada como delito de odio en el código penal), nuevas formas de consumo sostenible y programas que atiendan las consecuencias de la pobreza y exclusión social.
- Meta 4 – Eficacia y Eficiencia de las políticas: **No hay correspondencia entre la meta y las diferentes subvenciones**. Las líneas de actuación de dicha meta se excluyen de los IRPF. Más allá de programas para fomentar el movimiento asociativo y el trabajo en red, no se financia la participación de las entidades del Tercer Sector en el desarrollo de políticas sociales ni su interlocución con actores sociales. No se considera que el Estado no deba tener injerencia en esta materia, sino todo lo contrario; la lucha contra la pobreza pasa total y enteramente por decisiones políticas. Sin embargo, ante los mejorables resultados obtenidos y las

consecuencias del Covid-19, **entendemos que el papel de las Entidades del Tercer Sector debe incrementarse**. La experiencia, la confianza y el trato directo con los beneficiarios nos proporciona un lugar de privilegio para un análisis multidimensional de la pobreza.

Conclusiones

Los resultados antes mencionados nos permiten obtener conclusiones sobre este fenómeno y su abordaje desde el sector público y Tercer Sector:

1. La estrategia nacional contra la pobreza existente fue **creada en una época en la cual no existían muchos de los desafíos y desigualdades actuales** que se han producido tras la Crisis del Covid-19. Los datos disponibles confirman la necesidad de revisar las acciones habituales del pasado, y que pasarían por **entender la pobreza de forma multidimensional y otorgarle mayor relevancia a las entidades del Tercer Sector** (Marba *et al.*, 2022).
2. Se echa en falta **mayor énfasis en las problemáticas agravadas por la contingencia sanitaria**, como es la brecha digital (Robles *et al.*, 2022).
3. A pesar del papel protagónico del Tercer Sector que se refiere en la estrategia nacional, consideramos que **el campo de acción de las entidades es aún muy limitado**.
4. Convenimos, al igual que la propia estrategia, que ésta y las líneas subvencionables plantean **acciones paliativas frente a la pobreza desde sus múltiples dimensiones** que pueden contribuir al cambio y el impacto social.
5. Por ello, se necesita **mayor énfasis en la prevención y sensibilización**, que aborden modelos de consumo sostenible y visibilicen nuevos fenómenos como la aporofobia (Rojas, 2018).
6. Ante la imposibilidad del Estado para efectuar sus

actuaciones económicas frente a la pobreza, el **Tercer Sector debería ser contemplado como aliado** en esta prestación de servicio.

Propuestas

Por lo anterior, desde Diaconía España se creen necesarias contemplar las siguientes propuestas que son fruto del análisis y conclusiones anteriores:

1. Es urgente y se requiere de forma imperativa una **ley integral frente a la pobreza** que tenga eco en las diferentes autonomías.
2. Se necesitan **líneas subvencionables que financien** exclusivamente, aunque también las diferentes dimensiones en particular, **el abordaje integral de la pobreza** desde un análisis multidimensional.
3. Es necesario **impulsar proyectos preventivos y de sensibilización que incidan en los múltiples factores potenciadores de situaciones de pobreza**, como la aporofobia, nuevas formas de consumo sostenible y causas estructurales de la pobreza.
4. Sería de alto impacto una **mayor participación de las entidades del Tercer Sector para las propuestas de futuras estrategias nacionales** de lucha contra este fenómeno.
5. Creemos que **el compromiso de España con la Agenda 2030 debe permear aún más en futuras estrategias** de lucha contra la pobreza.

En Diaconía tenemos un fuerte compromiso con la lucha contra la pobreza y la exclusión social y creemos firmemente que este fenómeno está sujeto a voluntades que escapan del radio de acción de cualquier ONG. Sin embargo, creemos que hay mucho terreno por cubrir y queremos formar parte de la solución y no del problema.

La necesidad de abordar de manera integral y multidimensional todos aquellos aspectos relativos a la pobreza y a la financiación de la misma, será indispensable para generar respuestas ante la incipiente confrontación de la realidad (Urbina, 2016), promoviendo y generando actuaciones que permitan dar respuesta la problemática detectada, con el objetivo de favorecer políticas inclusivas, que fomenten el cambio en la interacción social y disminuyan los índices y tasas de pobreza mencionadas (Wallerstein, 1996). Apostar por políticas generadoras de cambio, que fomenten la financiación de proyectos sociales favorecerá el cambio social y hará frente al choque de realidad existente promoviendo actuaciones de calidad y regeneradoras a nivel social, económico y político (Pina y Torres, 2004).

Bibliografía

Corredor, H. J. (2022). *Exclusión, discriminación y pobreza de los indígenas urbanos en México (Spanish Edition)* (1. ed.). Miño y Dávila editores.

Cortés, F. G. y Cortés, F. (2021). *Medición multidimensional de la pobreza* (1.ª ed.). FLACSO México.

Díaz, S. E. A. (2019). *Uso de indicadores cienciométricos: Uso de Indicadores Cienciométricos en el estudio de la producción científica Colombiana en el área de Matemáticas (Spanish Edition)*. Editorial Académica Española.

García Sainz, C. (2017). « El impacto de la crisis económica en la pobreza de tiempo y la desigualdad de género”. *Arbor*, *193*(784), 382. https://doi.org/10.3989/arbor.2017.784n2005

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2021, julio). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019–2021*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Lustig, N. y Martínez Pabón, V. (2021). “El impacto del COVID-19 en la desigualdad y la pobreza en México”. *Estudios Económicos de El Colegio de México*, 7–25. https://doi.org/10.24201/ee.v36i1.416

Marban Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2021). “El Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas: ¿modelos de Tercer Sector o singularidades territoriales?” *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, *103*, 9. https://doi.org/10.7203/ciriec-e.103.21496

Natal, A. (2018). “Pobreza y Participación”. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, *14*. https://doi.org/10.29101/crcs.v0i14.9588

Parajuá, D. (2015). “Social Services: variations for containment policies of social problems”. *Ehquidad Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, *3*, 107–129. https://doi.org/10.15257/ehquidad.2015.0005

Pina, V., & Torres, L. (2004). “La Financiación Privada de Infraestructuras Públicas: El Peaje en la Sombra”. *Spanish Journal of Finance and Accounting / Revista Española de Financiación y Contabilidad*, *33*(123), 935–958. https://doi.org/10.1080/02102412.2004.10779535

Ponce, M. G. (2019). “Medición de pobreza multidimensional de la iniciativa en pobreza y desarrollo humano”. *Revista de Ciencias Sociales*, *24*(4), 98–113.

Robles, J. M., Molina, S. y de Marco, S. (2012). “Participación política digital y brecha digital política en España. Un estudio de las desigualdades digitales”. *Arbor*, *188*(756), 795–810. https://doi.org/10.3989/arbor.2012.756n4012

Rodriguez, A. R. (2020). *Combatiendo la pobreza desde las Universidades: Modelo de emprendimiento social como estrategia de desarrollo (Spanish Edition)*. Editorial Académica Española.

Rojas Lizama, D. (2018). “Aporofobia, el rechazo al pobre”. *Revista de filosofía*, *74*, 319–321. https://doi.org/10.4067/s0718-43602018000100319

Rovira, I. (2022). “La incidencia del COVID-19 en el IRPF de 2020”. *Anales de Derecho*, *39*. https://doi.org/10.6018/analesderecho.439021

Ruiz-Varona, A. (2018). “Pobreza y segregación racial en la financiación gubernamental de los servicios asistenciales estadounidenses”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, *76*, 358. https://doi.org/10.21138/bage.2526

Sarasa, S., Navarro-Varas, L. y Porcel, S. (2016). “Clase social y privación material entre los inmigrantes de países pobres en Cataluña / Social Class and Material Deprivation in Immigrants from Poor Countries Residing in Catalonia”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. https://doi.org/10.5477/cis/reis.156.117

Urbina Padilla, D. A., & Quispe, M. (2016). “La pobreza monetaria desde la perspectiva de la pobreza multidimensional: el caso peruano”. *Enfoque*, *2-3*, 77–98. https://doi.org/10.26439/enfoque2016.n002.1871

Utria, R. A. (2021). *Interpretación sociológica de la Covid 19 (Spanish Edition)*. SantaBárbara Editores.

Vasco, D. (2021). “Régimen fiscal de la división de la cosa en común en el IRPF. Ejemplos prácticos,” de Eduardo R. Sánchez Álvarez. *Revista Crónica Tributaria*, *181*(4), 181–190. https://dx.doi.org/10.47092/CT.21.4.8

Wallerstein, I., (Presidente), I. C. W. J., Humanidades, C. U. D. I. I. E. C. Y., & Mastrángelo, S. (1996). *Abrir las ciencias sociales: Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales* (10.ª ed.). SIGLO XXI Editores.

Wanda, E. (2004), *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*. Banco Interamericano de Desarrollo, (en línea), julio de 2004 (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2004/0810/Engel_Wanda.pdf.