

Comparecencia Parlamentaria: Reforma de la Ley de garantía de ingresos y para la inclusión social

Noviembre 2017

Pobrezia eta giza bazterketaren
aurkako europar sarea Euskadin

Red europea de lucha contra la pobreza
y la exclusión social en Euskadi

European anti poverty network
in the Basque Country



“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

**Declaración Universal de los derechos humanos.
Artículo 25,1.**

“Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia

a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.

e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.”

**Estatuto de Autonomía del País Vasco.
Artículo 9.2.**

Queremos agradecer la oportunidad que esta comisión nos brinda para poder expresar nuestras reflexiones y propuestas en torno al sistema de protección social de Euskadi, en concreto a la Ley de Renta de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social

Desde la red europea de lucha contra la pobreza y exclusión EAPN Euskadi, como agentes del tercer sector social de Euskadi, entendemos que tenemos una mirada cualificada, crítica y también constructiva de las políticas públicas. Porque la hacemos desde las personas que atendemos, desde las personas más vulnerables. Quizás sean las menos influyentes, pero sí las que más necesitan de nuestra sociedad.

La red EAPN agrupa a 40 organizaciones de Euskadi que acompañan procesos de inclusión de personas en situación de pobreza y exclusión. Y es desde esta realidad y desde esta experiencia desde donde queremos contribuir y construir conjuntamente iniciativas y políticas por el bien del conjunto de la ciudadanía.

0.- PRESENTACION

LA RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSION SOCIAL:

La **European Anti Poverty Network – EAPN (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social)** es una coalición independiente de ONG y otros grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembro de la Unión Europea. Esta coalición fue creada en diciembre de 1990 por organizaciones que trabajaban dentro de la Unión Europea con personas que viven en situación de pobreza y exclusión, convirtiéndose en un órgano de consulta por parte del **Consejo de Europa**. Asimismo, EAPN es socio fundador de la **Plataforma Europea de Acción Social**.

La EAPN está comprometida en la erradicación de la pobreza y la exclusión social, busca permitir que aquellas personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan ejercer sus derechos y deberes, así como romper con su aislamiento y su situación, y tiene como objetivo principal situar ambas cuestiones en el centro de los debates políticos de la Unión Europea. **EAPN Europa** tiene su sede en Bruselas

En España, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) nace en 1991 y se refunda en 2004 como **red de ONG comprometidas por la inclusión social de personas que sufren pobreza y exclusión social**. Actualmente está compuesta por **18 redes autonómicas**, en el seno de las cuales pueden encontrarse organizaciones tan diversas como fundaciones, federaciones, asociaciones locales y ONG autonómicas y locales, y **15 entidades de ámbito estatal**, todas ellas de carácter no lucrativo y con un componente común: la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

EAPN Euskadi se constituye oficialmente en el año 1997 (inicialmente como EAPN Bizkaia y a partir del 2004 como EAPN Euskadi) con la finalidad de agrupar a las entidades del Tercer Sector implicadas en la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Actualmente forman parte de EAPN Euskadi 38 entidades.

NUESTRO INTERES POR PARTICIPAR EN ESTE DEBATE

En junio de 2014, desde la red EAPN, participamos en una comparecencia en esta comisión. Y ya en ese momento planteamos la necesidad de repensar, fortalecer y mejorar el sistema de protección social. Un sistema que defendemos, pero que como tantos otros tiene sus ámbitos de mejora.

En los últimos años EAPN ha mantenido una actitud proactiva en los diferentes debates habidos en el ámbito de la protección social en Euskadi; especialmente en los temas referentes al sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Y es que, realmente consideramos que es nuestra responsabilidad participar en estos debates, es un rasgo propio de la red.

Nuestra consideración en relación al sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social parte siempre del reconocimiento de la bondad del sistema. Desde nuestro punto de vista, Euskadi es una sociedad más justa y más cohesionada desde que se puso en marcha este sistema. Porque,... ¿cómo sería nuestra sociedad de no habernos dotado de un sistema de protección social como el que tenemos?

En este debate, nuestra opción es por una sociedad vasca cohesionada, donde la pobreza y la exclusión se mantienen en unas tasas lo más bajas posibles, donde asumimos que los problemas de las personas en situación de pobreza y exclusión no se individualizan y les culpabilizan. Sino que se asumen como problemáticas sociales, del conjunto de la ciudadanía.

Entendemos que los grandes retos que las sociedades tienen hoy día tienen que ver fundamentalmente por el modelo de sociedad que queremos en un futuro. Y un elemento clave para ese modelo de sociedad será el sistema de protección social que adoptemos. El gasto, la inversión en esa sociedad será determinante, decidirá si seremos una sociedad cohesionada, con altos niveles de bienestar para toda la ciudadanía, o una sociedad fracturada, donde algunas personas (las que puedan pagárselos) tengan unos niveles de calidad, y la gran mayoría sobrevive en estándares no dignos de condiciones de vida.

Pero estos retos no son nuevos, Euskadi ya se enfrentó a ellos hace tiempo. En palabras del Lehendakari José Antonio Ardanza, en este Parlamento y en el debate de política general del 30 de setiembre de 1988 (y citamos textualmente):

“Potenciar las condiciones endógenas que permitan un mayor desarrollo económico, una mayor y mejor generación de riqueza y, en definitiva, mejores condiciones de competitividad sólo pueden ser objetivos de una sociedad, si su logro conlleva una justa redistribución, igualdad de oportunidades, integración y cohesión social. En definitiva, la construcción europea, el mercado interior y la Euskadi de hoy y del 93 sólo tienen sentido si lo son para la totalidad de los ciudadanos vascos”

Consideramos validas estas palabras hoy día, deseamos que el fruto de este debate y esta reforma sea un sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social, que proteja a todas las personas, especialmente a las que se encuentran en mayores dificultades y que nos permita seguir siendo una sociedad justa y solidaria, una sociedad cohesionada donde las diferentes personas conviven y no una sociedad fracturada donde las personas coexisten en un mismo territorio.

Por ello, planteamos superar los debates y discusiones que focalizan la RGI como si fuera un problema social. Que culpabilizan y criminalizan a las personas perceptoras. Que hacen de los problemas de gestión un motivo de reforma. Que ponen foco en el fraude cuando está demostrado que es inferior a cualquier otro sistema. Que, con todo, generan un imaginario social contrario a un buen sistema de protección que debemos defender y reforzar con orgullo.

Y en este contexto, planteamos nuestras propuestas de mejora, la necesidad de consenso político y de transmitir a la ciudadanía los valores de solidaridad y justicia social que subyacen en el espíritu de la ley. Porque tenemos la convicción de que la RGI no es el problema si no parte de la solución para muchas personas de nuestra sociedad.

1.- LA BONDAD DEL SISTEMA DE GARANTIA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE EUSKADI

A la hora de abordar la reforma del sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social, **partimos de la bondad del Sistema**. De hecho este sistema está contribuyendo al menos a:

- Contener la pobreza y la desigualdad en Euskadi
- Un cierto desarrollo económico
- Mantener una sociedad cohesionada, con los niveles más bajos de desigualdad.

No son opiniones sin más, pero para no alargarnos con esta cuestión (suficientemente acreditada en diferentes documentos¹), vamos a poner algunos ejemplos de estas afirmaciones que mantenemos:

- a. **Euskadi mantiene tasas más bajas que la media estatal y europea en los principales indicadores de pobreza, exclusión y desigualdad** por la puesta en marcha, hace más de 25 años, del Plan de Lucha contra la pobreza, origen del actual sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Sin estas medidas, hoy día las tasas de pobreza y desigualdad en Euskadi serían similares a las del resto del estado.

INDICADORES POBREZA Y EXCLUSIÓN ²	EUSKADI	UE28	UE15	ESPAÑA
% POR DEBAJO DE LA MEDIANA DE INGRESOS (40%)	5,0	6,3	6,0	11,2
% POR DEBAJO DE LA MEDIANA DE INGRESOS (60%)	16,4	17,3	17,0	22,1
TASA AROPE	20,6	23,7	23,3	28,6
% SIN COMIDA PROTEINICA CADA 2 DIAS	3,4	8,5	6,9	2,6
% IMPAGOS O PAGOS ATRASADOS	6,3	11,5	12,0	11,4
% SIN TEMPERATURA ADECUADA	8,9	9,4	8,4	10,6
% SIN VACACIONES POR PROBLEMAS ECONOMICOS	19,0	34,3	33,7	41,5
% SIN CAPACIDAD PARA ABORDAR GASTOS EXTRAORDINARIOS	18,2	37,3	36,2	39,7

Fuente: EPDS 2016³ (Pág. 90)

¹ Documentos que evalúan los sistemas de rentas mínimos en el estado:

- **La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.** Miguel Laparra. Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales. Circulo Cívico de Opinión. Cuadernos 10. 2013
- **El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis Social.** Miguel Laparra y Luis Ayala. Cáritas, Foessa. 2009
- **EAPN España: Informe EMIN:** Informe sobre los sistemas de Rentas Mínimas en España. 2014

² Para mayor información sobre indicadores utilizados para medir la pobreza, la exclusión social y la desigualdad recomendamos ver:

- **1984 – 2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi.** Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Luis Sanzo. Gobierno Vasco. 2008.
- **Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social.** Miguel Antonio Yago, Antonio Losa Carmona. EAPN.

³ **Encuesta de pobreza y desigualdades sociales EPDS 2016.** Órgano estadístico específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

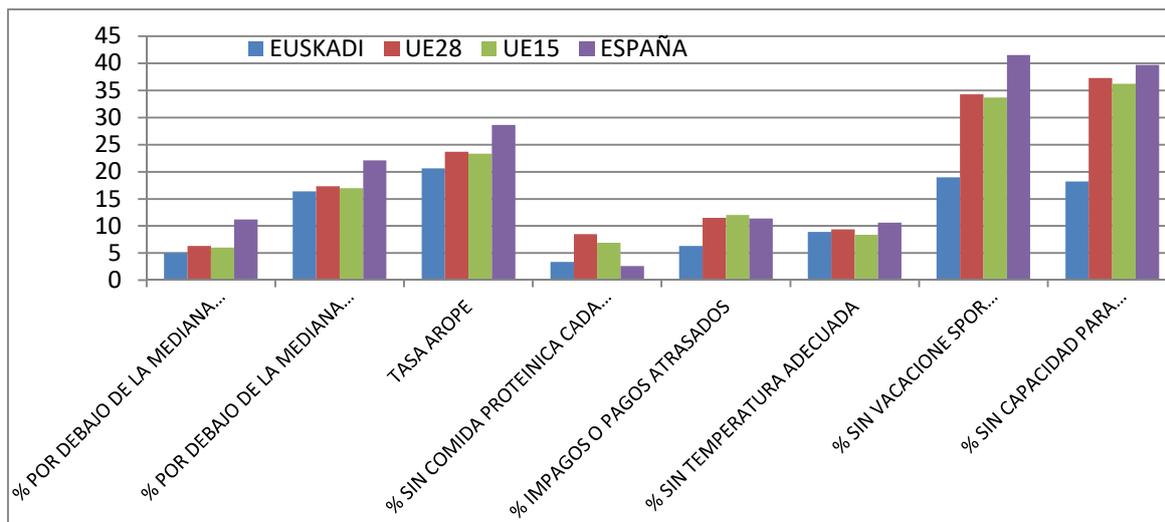


Gráfico: elaboración propia a partir de los datos de la EPDS 2016

- b. **El sistema también contribuye al crecimiento económico:** según un estudio del propio Gobierno vasco, de junio de 2010, el sistema ha contribuido a **mantener 26.770 puestos de trabajo** que, de lo contrario, se hubieran perdido por la crisis. De ellos, 4.567 ligados al fomento del consumo sostenido gracias a la percepción de este subsidio, mientras que 22.203 estarían relacionados con el sistema de estímulos de empleo relacionados con la renta básica. El total de empleos mantenidos supondría el 40,4% de los no perdidos en Euskadi, en comparación con los destruidos en el resto del Estado. Por ello, la renta de garantía de ingresos ha facilitado “un menor impacto del desempleo y de la temporalidad”, y una “mayor resistencia de Euskadi a la crisis”. La ausencia de estas ayudas sociales hubiera repercutido **también en el PIB**, que se habría visto reducido en 2 puntos porcentuales.
- c. **Mantener una sociedad cohesionada:** Los diferentes indicadores que miden la desigualdad, sitúan a Euskadi como una de las sociedades menos desiguales en el contexto europeo.

INDICADORES DE DESIGUALDAD	EUSKADI	UE28	UE15	ESPAÑA
COEFICIENTE DE GINI	25,8	31	30,9	34,6
INDICE S80/S20	3,9	5,2	5,2	6,9
% DE INGRESOS TOTALES DEL 10% MÁS POBRE	3,5	2,8	2,8	1,7

Fuente: EPDS 2016 (Pág. 90)

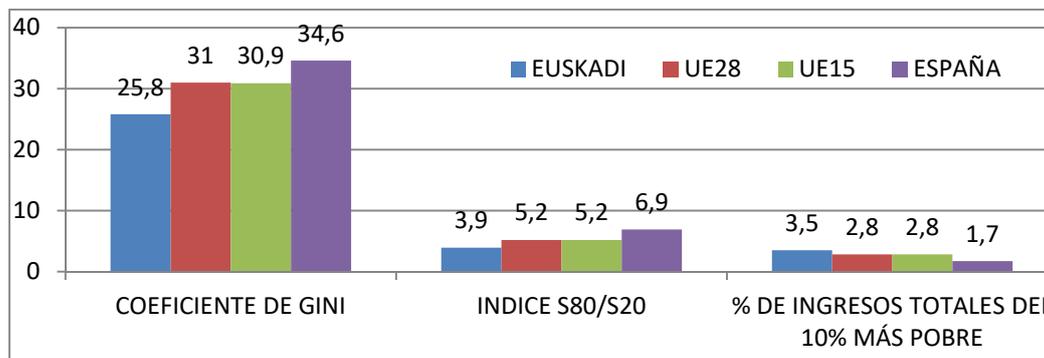


Gráfico: elaboración propia a partir de los datos de la EPDS

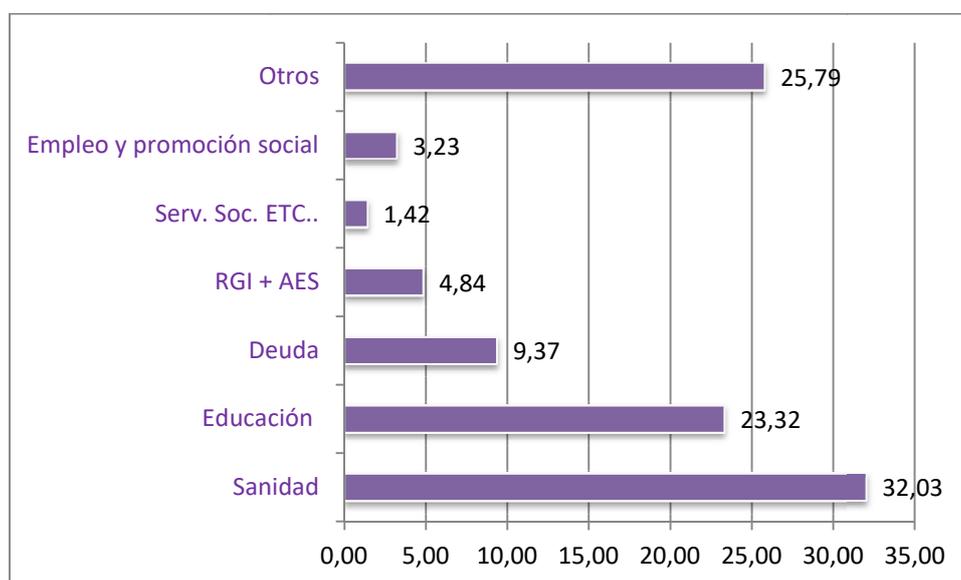
Por tanto, es importante comenzar reconociendo la aportación positiva del sistema cara a mantener una contención de la pobreza y de la exclusión; es decir tiene un impacto positivo en el ámbito de la calidad de vida de unas personas concretas, las directamente beneficiadas. Y además el resto de la sociedad también se beneficia, **tanto por los niveles de cohesión social, como por las cuestiones de índole laboral y económica que hemos comentado.**

También hay que reconocer el **esfuerzo** que el País Vasco está haciendo en el sistema; por poner algunos ejemplos y tomando los datos del Informe sobre rentas mínimas 2015 del Ministerio⁴:

- El gasto del País Vasco en 2015, es el 35,92% del gasto total del estado en rentas mínimas.
- El gasto anual por titular en el país Vasco es de 6.075,42 euros la media estatal es de 3.575,52.
- La cuantía mínima por titular/mes es de 619,29 y la máxima 950,04, siendo las medias estatales de 435,80 y 671,54 respectivamente.

NOTA: No obstante conviene advertir que:

1. En casi todos los sistemas, sanidad, educación, servicios sociales... el País Vasco es la Comunidad Autónoma que más gasta por habitante o está entre las que más gasta; es decir no es una excepción el caso de la renta de garantía de Ingresos.
2. El gasto en RGI y AES viene a ser entorno a un 4,5% del presupuesto total del Gobierno Vasco, muy lejos del gasto en sanidad, educación e incluso en la deuda. No es comprensible por tanto el cuestionamiento del sistema como elemento desestabilizador del presupuesto.



⁴ Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2015. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

2.- LAS AREAS DE MEJORA DEL SISTEMA. RAZONES PARA LA REFORMA

Expresadas las bondades del sistema también hay que señalar áreas de mejora. Desde nuestro punto de vista **cuatro son las principales razones que justifican una reforma del sistema**; dejando aparte las cuestiones de la gestión del sistema:

1. **Corpus normativo de 2008, muy alejado de la realidad socioeconómica del 2017.**
2. **Los límites del propio sistema.**
3. **El poco desarrollo de la cuestión de la inclusión y la des-armonización con el sistema de servicios sociales.**
4. **El crecimiento de la pobreza y la desigualdad en Euskadi**

2.1.- PRIMERA RAZON: EL CORPUS NORMATIVO VIGENTE DATA DE 2008; DONDE LA REALIDAD SOCIAL POCO TIENE QUE VER CON LA ACTUAL.

Consideramos que hay un consenso bastante amplio en admitir que la situación de 2008 era muy diferente de la actual y que, además, ni los peores pronósticos señalaban una evolución social y económica tan negativa.

Hay informes, artículos, estudios etc... más que suficientes que acreditan esta situación, entre ellos cabe destacar:

Estudios e investigaciones del Gobierno Vasco y otras instituciones:

- Estadística de demanda de Servicios Sociales.
- Censo del Mercado de Trabajo.
- Encuesta de Necesidades Sociales.
- Encuesta de Pobreza y desigualdades sociales.
- Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV 206-2010.
- Encuesta de Condiciones de Vida.
- Memorias socioeconómicas anuales del CES vasco.

Otros estudios:

- **Diagnóstico compartido y propuestas de actuación en relación a la crisis.** Diputación Foral de Bizkaia. Mesa de diálogo civil de Bizkaia. 2012.
- **Desequilibrios territoriales en la CAPV en el marco de la crisis económica.** Consejo económico y social vasco. 2014

Algunos ejemplos de esta evolución social y económica, tan negativa, la podemos ver en la evolución de indicadores como la tasa de paro, la tasa Arope, indicadores de pobreza etc...; los veremos en el siguiente apartado de este documento.

Si nos fijamos en la **exposición de motivos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social** podemos observar claramente lo diferente que era aquella

situación socio-económica; citamos textualmente y subrayamos las cuestiones que nos parecen más significativas:

“(…)

Si bien esta formulación sigue siendo de actualidad, el contexto para su aplicación ha cambiado sustancialmente, en buena medida gracias al efecto combinado de las líneas de acción ya mencionadas, observándose tanto una clara evolución de las necesidades sociales como la aparición de nuevas realidades:

— Un elemento esencial de esa evolución ha venido dado por los fundamentales cambios observados en el contexto socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Euskadi: una **reducción de las tasas de desempleo e, igualmente, un espectacular crecimiento de las tasas de ocupación, que nos han permitido alcanzar una situación, prácticamente, de pleno empleo en un contexto de bonanza de la economía mundial**; un fortísimo incremento en el precio de la vivienda, tanto en régimen de alquiler como de propiedad, que ha determinado que la vivienda se convierta en uno de los principales problemas de las familias vascas; un muy notable incremento del número de personas inmigrantes empadronadas en el territorio autonómico, que constituyen, tras las familias monoparentales, el segundo grupo en tamaño dentro del colectivo de personas en situación de riesgo de pobreza.

— Un segundo elemento, no menos importante, viene dado por la evolución observada en los datos directamente referidos a las situaciones de precariedad y pobreza. Los datos reflejan una **evolución favorable, a largo plazo, de las tasas de pobreza**, si bien dentro de una tendencia a la estabilización. La problemática principal corresponde a quienes padecen una situación de riesgo de pobreza de mantenimiento, cuya solución depende de una mejora en los niveles de renta y que, en principio, puede verse resuelta con el acceso a un empleo normalizado o un ajuste suficiente de la política de prestaciones sociales. Se observa, asimismo, una reducción de las tasas de pobreza muy severa, aunque, simultáneamente, un empeoramiento de las condiciones de vida de la población en situación menos favorecida.

Gran parte de la problemática observada se asocia a la profunda transformación experimentada, en los últimos años, por el perfil de la pobreza como consecuencia del impacto de tres factores: la problemática económica creciente de las familias monoparentales, la inmigración y el acceso a una vida independiente de personas jóvenes sin ocupación estable.

Por lo que se refiere a los procesos de inclusión, los datos apuntan también hacia una evolución favorable. Los estudios de seguimiento realizados con grupos de personas en situación o riesgo de exclusión social ponen de manifiesto que se produce entre estas personas un avance lento pero constante hacia la inclusión.

(…)”

Como es evidentemente, y creemos que nadie niega, el contexto de hoy no es el que se describía en el 2008. Es por ello necesario e ineludible acometer una reforma de la Ley adaptándola al nuevo contexto social y económico.

Pero un peligro, desde nuestro punto de vista, sería acometer la reforma tal y como se hizo en el 2011; donde el cambio fundamental fue incrementar el requisito del empadronamiento de 1 a 3 años; es decir, endurecer el acceso a la prestación; y además en los presupuestos del 2012 se disminuye la cuantía un 7%.

2.2.- SEGUNDA RAZÓN: LOS LÍMITES DEL SISTEMA. LA POBLACIÓN QUE ESTANDO EN SITUACIÓN DE POBREZA O RIESGO NO ACCEDE AL SISTEMA, Y LA POBLACIÓN QUE AUN ACCEDIENDO AL SISTEMA NO SALE DE LA POBREZA

En la propia EPDS 2016 (páginas 40 y 41) se alude tanto a la población en riesgo que no accede al sistema, como a la población que aún accediendo al sistema no sale de la pobreza.

	Año 2008		Año 2012		Año 2014		Año 2016	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PERSONAS EN RIESGO	130.565	100	183.580	100	207.898	100	194.060	100
POBLACION NO ATENDIDA	47.542	36,41	50.313	27,41	56.307	27,08	59.497	30,66
POBLACION ATENDIDA	83.023	63,59	133.267	72,59	151.591	72,92	134.563	69,34
Salen de la pobreza	40.858	31,29	68.884	37,52	80.499	38,72	71.494	36,84
No salen de la pobreza	42.165	32,29	64.383	35,07	71.092	34,20	63.069	32,50

Fuente: EPDS 2016 (Pág. 41)

Para quien no suele manejarse con este tipo de datos, conviene recordar que **las tasas de cobertura de nuestro sistema de rentas alcanza unos porcentajes elevados**, comparándolo con otros sistemas de nuestro entorno; tanto en volumen de personas, como en cuantías económicas.

Como dato, según el **Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2015⁵** la **tasa media estatal de cobertura por cada 1.000 habitantes es de 7,75**. La **tasa más alta corresponde a Euskadi que alcanza una cobertura del 36,71**; la segunda comunidad con una tasa más alta es Navarra con el 20,10 y le sigue Asturias con una tasa del 19,28. Las tasas más bajas se dan en castilla La Mancha con un 1,41, Ceuta con un 2,35 y Baleares con un 2,80.

Dicho esto y observando la evolución propia de nuestro sistema, nos parece preocupante que: **(1) Una parte de la población en riesgo no acceda al sistema; (2) además esta población se va incrementando año a año; y que (3) de la población que accede, una parte importante no salga de la pobreza**

1. **Una parte de la población en riesgo de pobreza no acceda al sistema.** Según la propia EPDS 2016 (pág. 40): *“La población en riesgo que no accede al sistema de prestaciones supone un total de 59.497 personas en 2016, un 5,7% más que las 56.307 personas de 2014. un 18,3% más que las 50.313 personas de 2012 y 25,1% más que las 47.542 de 2008. Este colectivo representa en 2016 un 30,7% del total de personas en hogares en riesgo, una cifra superior al 27,4%, y el 27,1% de 2012 y 2014 pero claramente inferior al 36,4% de 2008”.*

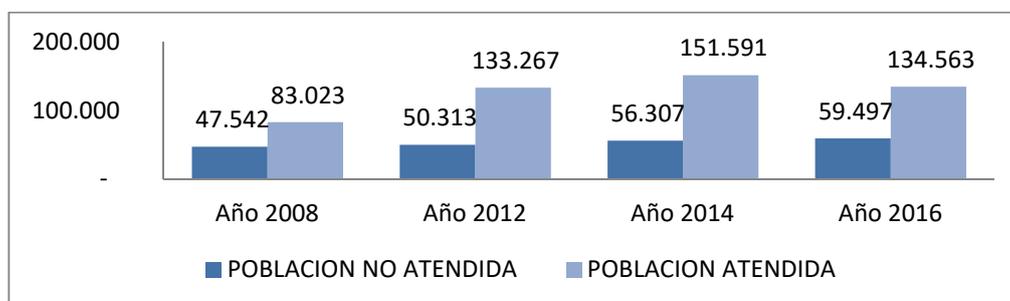


Gráfico: Elaboración propia a partir de los datos de la EPDS 2016.

⁵ “Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2015”. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

2. Qué esta población que no accede al sistema se vaya incrementando año a año:

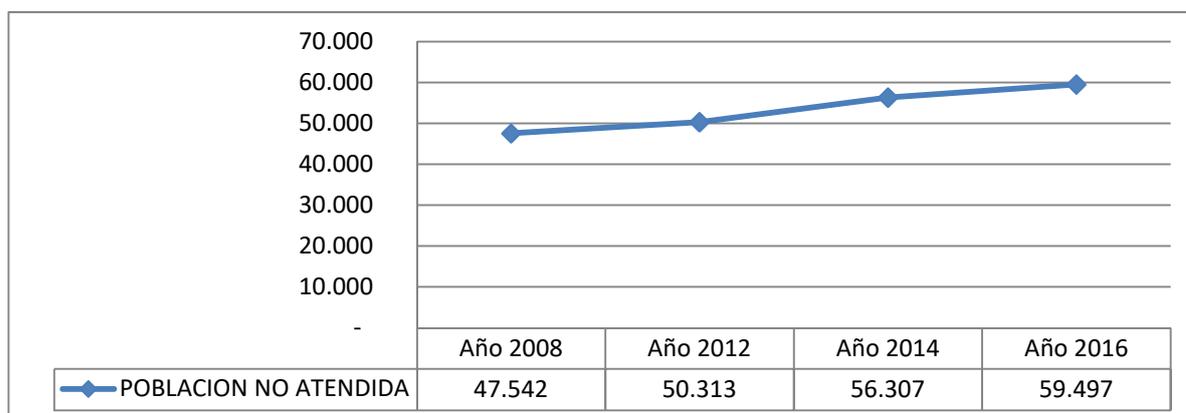


Gráfico: Elaboración propia a partir de los datos de la EPDS 2016.

3. Que una parte importante de la población en riesgo que accede al sistema no sale de la pobreza:

	Año 2008		Año 2012		Año 2014		Año 2016	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
POBLACION ATENDIDA	83.023	100	133.267	100	151.591	100	134.563	100
Salen de la pobreza	40.858	49,21	68.884	51,69	80.499	53,10	71.494	53,13
No salen de la pobreza	42.165	50,79	64.383	48,31	71.092	46,90	63.069	46,87

Fuente: EPDS 2016 (Pág. 41)

Teniendo en cuenta la población atendida por el sistema, en el 2008 es, casi, tanta la gente que sale de la pobreza (49,21%) como la que no sale (50,79%). Se va mejorando esta cuestión en el transcurso de los años, pero realmente en unos porcentajes muy pequeños, llegando al 2016 donde el 53,13% sale de la pobreza y el 46,87% no lo hace.

Pero si observamos el **porcentaje en relación a la población en riesgo** (no solo respecto a la que accede al sistema) podemos establecer el siguiente cuadro:

	Año 2008	Año 2012	Año 2014	Año 2016
Acceden y salen	31,29	37,52	38,72	36,84
No acceden o no salen	68,71	62,48	61,28	63,16

Fuente: EPDS 2016 (Pág. 41)

Solamente entre el 31,29% (2008) y el 38,72% (2014) salen de la pobreza; frente a un 61,28 (2014) y un 68,71 (2008) que, o no acceden, o aun accediendo no salen de la pobreza.

Conclusiones:

Teniendo presente lo comentado anteriormente, nos parece importante señalar que:

- En torno a un tercio de la población en riesgo de pobreza no accede al sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social.** Ello nos obliga a tener esta cuestión presente en la reforma que se quiere hacer, y de hecho será uno de los mecanismos que permita evaluar el resultado de la reforma.

¿Tendremos en un futuro, un sistema que acoja a toda la población en riesgo de pobreza, de la misma manera que el sistema educativo o el sanitario acogen a toda la ciudadanía?

2. **Entre el 31,29 y el 38,72% de la población en riesgo de pobreza accede al sistema y sale de la pobreza.** Puede resultar una tasa alta si la comparamos con el estado, pero, obviamente, es una tasa que debemos ampliar de una manera importante, si queremos hacer real el derecho de toda persona a vivir con dignidad. Sin embargo, considerándolo de una manera sistémica, atendiendo a la razón de ser del sistema – erradicar o combatir la pobreza-, al propio objetivo del sistema. **¿Nos conformamos con estos datos o consideramos que debemos mejorar el sistema para que sea más gente la que salga de la pobreza?**

Estas mismas preocupaciones se han manifestado desde hace tiempo por parte de personas expertas en estas materias:

Aludimos en primer lugar al informe de **Miguel Laparra**: La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano⁶.

“La crisis ha mostrado el agotamiento de los dispositivos tradicionales de protección social y las nuevas medidas coyunturales puestas en marcha se han mostrado muy insuficientes en un ciclo largo de crisis. La previsión de futuro nos dice que estos efectos no tendrán una solución inmediata y que los problemas de pobreza severa y exclusión social que se han generado tardarán mucho tiempo en resolverse si no tomamos medidas específicas para ello. Parece razonable pararse por tanto a revisar el conjunto del sistema de protección social, especialmente aquellos dispositivos destinados a los sectores más necesitados, el conjunto de garantía de ingresos mínimos”.

En segundo lugar citamos un artículo de opinión de **Joseba Zalakain**⁷:

“Los estudios a los que hace referencia el profesor de la UPV ponen de manifiesto que todavía hay una parte importante de familias en situación de pobreza que no acceden a estas prestaciones, ya sea por desconocimiento, por vergüenza, por no cumplir los requisitos o por considerar demasiado arduos los procedimientos de solicitud y control establecidos. Este problema de no acceso a las ayudas por parte de la población potencialmente demandante se da en todas las ayudas, y en todos los países, y debería ser objeto de atención preferente por parte de quienes tienen la responsabilidad de gestionar la RGI”.

En definitiva entendemos que estamos hablando de tres cuestiones importantes a tener en cuenta en la reforma de la Ley de garantía de Ingresos y para la Inclusión Social: **El nivel de accesibilidad, de la cuantía de la prestación, y el tratamiento que se da a las personas receptoras.** Más adelante abundaremos en estas cuestiones.

⁶ **Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales.** Circulo Cívico de Opinión. Cuadernos 10. 2013.

⁷ **Los verdaderos problemas de la RGI.** Artículo de opinión publicado en El Diario Vasco, el 16 de octubre de 2014

2.3.- TERCERA RAZON: LA CUESTION DE LA INCLUSIÓN SIGUE ESTANDO PENDIENTE DE UN DESARROLLO EFICAZ, NECESITADA DE ARMONIZARLA CON EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES. ADEMÁS ES NECESARIO ACTUALIZAR LOS MARCOS CONCEPTUALES Y TENER EN CUENTO TANTO LA PRECARIEDAD DEL MERCADO LABORAL COMO LA SITUACION DE LAS PERSONAS PERCEPTORAS.

La ley de garantía de Ingresos y para la inclusión social establece el doble derecho: Se reconoce a las personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, como el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral.

Pero, desde nuestro punto de vista:

- 1.- Ambas cuestiones (las prestaciones económicas y la inclusión) han tenido un desarrollo muy diferente, además
- 2.- Ha habido desarrollos en el sistema de servicios sociales que sería bueno armonizar con el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social
- 3.- Hay que actualizar el marco conceptual para actualizarlo a los nuevos paradigmas de atención de la exclusión.
- 4.- Hay que considerar la precariedad del mercado laboral y la situación de las personas perceptoras.

1.- Se han desarrollado de manera muy desigual los dos derechos:

Conviene recordar que desde su origen, desde el “Plan Integral contra la Pobreza para Euskadi en la Europa del 93”, aprobado a final de los años 80, hasta ahora ha habido diversas regulaciones; inicialmente, año 1989, se regula la concesión del **Ingreso Mínimo Familiar** – que posteriormente sería Ingreso Mínimo de Inserción, posteriormente Renta Básica y actualmente Renta de Garantía de Ingresos-; **con dos objetivos fundamentales:**

- **Facilitar Ingresos:** Dotar de medios económicos regulares y estables suficientes para atender las necesidades básicas de la vida, a aquellas unidades familiares que carecen de recursos.
- **Facilitar la Inclusión:** Posibilitar la salida de la situación de marginación en que se encuentran dichas familias.

A lo largo de los años se van produciendo varias modificaciones legislativas:

- Ley 1271998, de 22 de mayo, Contra la Exclusión Social.
- Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales
- Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.
- Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

En general, en los diferentes desarrollos legislativos, siempre se han mantenido dos objetivos, los mismos que al inicio: (1) Garantizar unos ingresos mínimos y (2) Facilitar la inclusión social.

Pero haciendo un análisis rápido, se puede afirmar que ambos objetivos no tienen el mismo nivel de desarrollo.

La cuestión de los ingresos se ha desarrollado ampliamente (unas veces en positivo, otras en negativo, desde nuestro punto de vista): A nivel de prestación económica, hay que decir que no se trata solamente de la cobertura de las necesidades básicas, sino que se han tenido en cuenta otro tipo de necesidades económicas diferentes. Inicialmente dos tipos de prestaciones:

- Para la cobertura de las necesidades básicas, inicialmente a través del Ingreso Mínimo Familiar – IMF) posteriormente del Ingreso Mínimo de Inserción – IMI- luego de la Renta Básica –RB- hasta la actual Renta de Garantía de Ingresos – RGI-. Actualmente se define como una prestación económica mensual para atender las necesidades básicas de las personas y familias que no disponen de recursos suficientes. Incluye tanto a personas en situación de trabajar como a pensionistas, a personas con incapacidad permanente absoluta o no insertables laboralmente.
- Ayuda de Emergencia Social – AES- Inicialmente pensada para hacer frente a situaciones de emergencia social. Pero lo que destaca a este nivel es el gasto en cuestiones relacionadas con la vivienda (alquileres, hipotecas, gastos de energía...)

En otros momentos se van desarrollando otro tipo de prestaciones:

- Estímulos al empleo: Que garantiza a la población beneficiaria de la RGI un mayor nivel de ingresos en caso de acceso a un trabajo.
- Pensión Complementaria de Vivienda: Es una prestación periódica, con importe máximo de 250 euros, para cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda o alojamiento habitual de las personas titulares de la RGI, esto es, los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual, en cualquiera de las modalidades de arrendamiento, alquiler, coarriendo, hospedaje y alquiler de habitaciones.

Sin embargo la cuestión de la Inclusión no ha tenido esos niveles de desarrollo; se subsidia a otros sistemas, principalmente al de empleo; se reduce así la inclusión a la “inclusión laboral”; fundamentalmente se constata esta cuestión en la modificación de la ley de garantía de ingresos y para la Inclusión Social realizada en 2011.

En sus inicios se desarrolló, además de una vinculación con las políticas activas de empleo, toda una oferta de recursos (talleres, cursos, etc.. de formación socio-personal, habilidades sociales, etc...) conveniadas con el **Tercer Sector Social**, y los Servicios Sociales de Base en clave de **contraprestación**.

Con el discurso del tiempo también se avanzó en la línea de Auzolanes, Betikolanes... programas que conjugaban un contrato de trabajo (temporal y a tiempo parcial) con formación y una serie de medidas de apoyo socio – personal.

A nivel teórico se ha avanzado en la línea de la Inclusión Activa, en la clave Europea, concretándose esta idea en el **III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012 – 2016** y en el documento **Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos de la CAPV**.

2.- Desarrollos en el sistema de servicios sociales que conviene tener en cuenta en el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social:

En el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social se constata una forma de entender la inclusión muy ligada al concepto de empleo; que limita o restringe el papel de otras dimensiones; aunque se reconocen más cuestiones (salud vivienda, etc...) **el empleo es el elemento central** y por lo tanto las estrategias de inclusión se estructuran principalmente en relación a la inserción laboral.

Esta forma de entender la Inclusión (inclusión = Inclusión laboral, a acceder a un empleo) que todavía se mantiene en diversos ámbitos **choca de frente con la concepción más consensuada** hoy día, que entiende que la exclusión tiene carácter multicausal y multidimensional; y no se refiere exclusivamente a la insuficiencia de recursos ni a la participación en el mercado laboral .

El ejemplo más claro de esta divergencia la encontramos en el propio Sistema de Servicios Sociales Vasco; podemos citar al menos:

- **El Decreto 385/2013 de 16 de julio que establece el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social**, como una herramienta técnica de la que se dota el Sistema Vasco de Servicios Sociales para la valoración y diagnóstico de la exclusión social. En base a un sistema de indicadores, sirve a los servicios sociales tanto municipales como forales, “para valorar con criterios comunes la existencia de situaciones de exclusión social –en diferentes niveles de intensidad leve, moderada y grave- o de riesgo de exclusión social” (BOPV 385/2013, p.4). Establece tres categorías diagnósticas: inclusión social, riesgo de exclusión social y exclusión social. Para la categoría de exclusión social, determina tres niveles de intensidad: leve, moderada y grave.

Especialmente importante nos parece que el Instrumento de Valoración incluye definiciones concretas tanto para la Inclusión como para la Exclusión; estableciendo así una forma de entender ambos conceptos desde el sistema vasco de servicios sociales, y por extensión podríamos decir desde los diferentes sistemas que conforman la protección social en Euskadi.

Así se establece:

1. – **Inclusión social**: *la situación de inclusión social es multicausal, tiene que ver con el acceso adecuado de las personas a los sistemas de protección social existentes, y con la facilidad que tienen las personas para utilizar la información precisa para acceder a los derechos y deberes que como ciudadanas les corresponden. Tiene que ver con sus capacidades personales y sociales para relacionarse y con la participación social.*

La inclusión social de las personas no ha de ser entendida únicamente desde la perspectiva material, como participación en el mercado de trabajo al objeto de generar y consumir bienes y servicios. La inclusión social, además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, lleva consigo la participación activa en la sociedad, su toma de conciencia como ciudadanos y ciudadanas, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad, etc.

2. – **Riesgo de exclusión social**: *una persona puede encontrarse en situación de riesgo de exclusión social, cuando se entiende que se da la presencia o ausencia de una serie de características o factores personales o sociales que hacen que aumenten las probabilidades de aparición de consecuencias adversas que deriven en situaciones o procesos de exclusión social.*

El riesgo de exclusión social aumenta en la medida que se da una precarización entendida como una relativa inadecuación respecto a los estándares medios de vida, por una cierta inseguridad en diversos factores que dan estabilidad a la vida de las personas. El riesgo aumentará en la medida en la que la precarización afecte a los recursos personales y a las relaciones sociales, proveedoras del apoyo social.

3. – **Exclusión social**: *las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples carencias que persisten en el tiempo. Al acumularse provocan la existencia de una situación de exclusión social que está relacionada directamente con los recursos personales, los recursos relacionales y los recursos materiales.*

Las personas en esta situación tienen serias dificultades para comunicarse, y para participar en la vida social y comunitaria. Tienen graves problemas en sus competencias y habilidades sociales y

personales para poder asumir su propia responsabilidad en la cobertura de sus necesidades. Todo ello les lleva a un aislamiento comunicacional y relacional.

La exclusión tiene carácter multidimensional, por lo que algunas personas o determinados grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la inclusión social y, por ende, la identidad ciudadana.

La exclusión social no se refiere sólo a la insuficiencia de recursos financieros, ni se limita a la mera participación en el mundo del empleo, se hace patente y se manifiesta también en los ámbitos de la vivienda, la convivencia, la educación, la salud o el acceso a los servicios.

Pero además de divergencias con el Sistema de Servicios sociales también podemos señalar **divergencias con el mundo académico y científico** que define la exclusión como un fenómeno:

- **Estructural:** producida por un sistema socioeconómico concreto, un modelo injusto y excluyente, que prioriza el crecimiento económico a cualquier otra cuestión de índole social o cultural. Jaume Funes, Julio Alguacil (entre otros y otras) hablan de “sociedades exclusógenas”, queriendo hacer hincapié con este término en que son las sociedades las que generan la exclusión de determinados colectivos. Son muchos autores y autoras que inciden, de una u otra manera, en esta idea:

“La exclusión social, es un fenómeno de carácter estructural, de alguna manera inherente a la lógica misma de un sistema económico y social que la genera y alimenta casi irremediablemente”. **J. Subirats y otros**⁸.

- **Multidimensional:** afecta a diferentes ámbitos (laboral, formativo, económico, social, relacional, etc..) y a la relación entre ellas; presentándose en cada una de ellas elementos que contribuyen a la exclusión y elementos que contribuyen a la inclusión.

“La exclusión social no debe ser entendida como una situación estática y dicotómica: ahora existe exclusión, ahora no; sino que la exclusión social es una realidad donde existen diferentes grados de exclusión provocados por diversos factores externos e internos. Factores referentes al ámbito laboral, económico, financiero, formativo, sociosanitario, residencial, personal, social y relacional y relativos a la ciudadanía y la participación pueden provocar que una misma persona o grupo social pueda pasar de una situación de exclusión social a una de inclusión o viceversa”. **José Luis Tezanos**⁹.

- **Creciente y dinámico:** La Exclusión es un proceso más que una situación, que afecta a diversos colectivos. Además, en nuestras sociedades, la población en riesgo de pobreza y exclusión social aumenta considerablemente en los últimos años.

“La exclusión es mucho más un proceso (o un conjunto de procesos) que una situación estable. Y dichos procesos presentan una geometría variable. Es decir, no afectan sólo a grupos predeterminados concretos, más bien al contrario, afectan de forma cambiante a

⁸ **Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea.** Joan Subirats y otros. Colección estudios sociales, número 16. Fundación la Caixa.

⁹ **Tendencias en desigualdad y exclusión social.** Jose Luis Tezanos. Tercer foro sobre tendencias sociales. Editorial Sistema, 1999, Madrid.

personas y colectivos, a partir de las modificaciones que pueda sufrir la función de vulnerabilidad de éstos a dinámicas de marginación". J. Subirats y otros

En Euskadi, utilizando el indicador AROPE¹⁰ (según los datos reflejados en la EPDS 2016), la población en riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado del 17,9 en el 2008 al 20,6 en el 2016.

3.- Hay que actualizar el marco conceptual para actualizarlo a los nuevos paradigmas de atención de la exclusión.

Nos parece oportuno y necesario incluir en la reflexión de la Reforma de la Ley de Garantía de Ingresos y para la Inclusión social los cambios que se han venido dando estos años en el abordaje de la exclusión.

Como hemos comentado anteriormente hay un consenso suficiente en la forma de entender la exclusión (como un fenómeno multicasual, multidimensional, etc...) y también hay diversos estudios y experiencias que recomiendan una **reorientación del modelo de atención en el ámbito de la inclusión.**

De hecho así se reconoce en la **Estrategia Vasca de Prevención y Reducción de las situaciones de exclusión Residencial Grave 2018 – 2021**; que en la página 15 dice literalmente:

*"A la hora de plantear la necesaria reordenación de los servicios sociales para la inclusión en el contexto de la CAPV, se ha señalado la **necesidad de abordar una actualización del marco conceptual que rige el modelo de atención a las personas en situación o riesgo de exclusión.***

¿Qué razones hacen necesaria esa actualización?

*Por una parte, puede decirse que el modelo de atención a la exclusión social está **excesivamente orientado a la inserción laboral y, por otra, fundamentalmente orientado a las personas con 'motivación para el cambio', capaces de implicarse en una intervención de carácter finalista o rehabilitadora**, generalmente mediante un proceso progresivo de avance hacia mayores cotas de integración social y normalización. Esto supone, en general, la aplicación de niveles elevados de exigencia y el desarrollo de intervenciones de carácter finalista y lineal, poco adaptadas sin embargo a la espiralidad de las trayectorias de exclusión. En ese marco, se ha criticado que no siempre se tiene suficientemente en cuenta en el actual modelo de lucha contra la exclusión social la necesidad de garantizar objetivos intermedios, de contención y reducción de daños; ello implica, en la práctica, que muchos servicios están vedados a las personas que no pueden o quieren adaptarse a intervenciones que suponen niveles de alta exigencia, así como la imposibilidad de alcanzar resultados positivos en intervenciones que plantean objetivos que resultan para muchas personas irreales. El modelo actual implica además la introducción de criterios de condicionalidad, de naturaleza moral, en los servicios para la inclusión social. Estos criterios introducen diferentes niveles de 'merecimiento' en función de los comportamientos individuales, que no siempre se corresponden con el marco de derecho subjetivo que establecen*

¹⁰ El indicador AROPE, *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*, propuesto por la Unión Europea, hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

Este concepto surge de la concepción multidimensional de la exclusión social y de la consecuente necesidad de establecer un único indicador que recoja de manera eficaz situaciones de vulnerabilidad en las cuales la pobreza es sólo uno de los aspectos relevantes.

la mayor parte de la legislación promulgada en los últimos años en el ámbito de los Servicios Sociales (y, particularmente, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales de la CAPV)."

Y se señala que los modelos o enfoques que cabe considerar más interesante son:

- Calidad de vida y atención centrada en la persona
- Individualización, autodeterminación y control
- Reducción de daños y baja exigencia
- Activación inclusiva y ciudadanía activa
- Perspectiva de género

4.- La precariedad del mercado laboral y la situación de las personas perceptoras.

Respecto a la precariedad del mercado laboral:

El empleo, el trabajo, es uno de los principales, sino el principal, mecanismo de acceso a ingresos, a la ciudadanía y a otros derechos. Incluso en plena época de crisis este rol se sigue admitiendo: *"incluso en este momento actual de crisis el empleo sigue siendo una de las principales vías de inclusión. La inclusión social no pasa sólo por el empleo pero pasa necesariamente también por el empleo, siempre que la persona se encuentre en edad de trabajar, no tenga una incapacidad laboral y que la situación de desempleo no sea el resultado de una opción por desarrollar otro tipo de actividades (formación, cuidado de terceras personas...). En ningún caso se puede renunciar a ver el empleo como la clave de la inclusión, a pesar de las dificultades"*¹¹.

Pero también hay que expresar los límites del empleo y del mercado laboral para garantizar la inclusión social de todas las personas. De una manera sencilla se suele entender, y explicar, que las personas obtienen un estatus de ciudadanía y unos ingresos suficientes para vivir a través del empleo y de las prestaciones sociales derivadas del mismo. De hecho, aún hoy, oímos que la mejor política social es el empleo.

Sin embargo cada vez son más las personas que quedan fuera de este sistema, bien porque sus condiciones laborales son tan precarias que aún trabajando no superan el umbral de la pobreza, bien porque no acceden al mercado laboral (jóvenes en busca del primer empleo), bien porque han perdido su empleo y no vuelven a acceder al mercado laboral (personas desempleadas de larga duración), etc.. Especialmente significativo a este nivel es el caso de las personas trabajadoras pobres; de hecho aproximadamente el 20% de las personas perceptoras de la RGI están actualmente trabajando; no tienen un problema de desempleo sino de empleo precario.

Esta idea la explica muy bien Gorka Moreno en el siguiente texto:

*"Una de las ideas clave del Estado del bienestar ha sido y es la de **garantizar unos mínimos materiales al conjunto de la población en general**. Históricamente, **este objetivo se ha canalizado a través del empleo y de las prestaciones sociales** que de éste emanan -prestación por desempleo, pensiones contributivas, etcétera-. Sin embargo, con los cambios que se han dado en el ámbito del trabajo y el empleo, **las garantías que antes ofrecía éste se han debilitado, sobre todo como consecuencia de la precarización laboral, y puede observarse cómo cada vez son más los colectivos que quedan parcial o totalmente al margen de la protección social que ofrecía anteriormente el empleo a la mayoría de la población"**¹².*

¹¹ **Tendencias sociales e inclusión social.** Federación Sartu. 2010.

¹² **Políticas sociales, vulnerabilidad y renta básica de ciudadanía.** Gorka Moreno. El País. 18 de octubre de 2009

Es importante por tanto, diagnosticar bien la realidad, porque las etapas del pleno empleo, del crecimiento inclusivo (si alguna vez lo hubo) no parece que sean las actuales. De hecho, cada vez toman más fuerza las hipótesis que defienden que no estamos en una época de cambios, sino en un cambio de época, donde los paradigmas que han funcionado en los últimos años ya no van a funcionar. Cada vez hay más estudios prospectivos en la línea de lo que se viene llamando la “**época post-laboral**”; que viene a decir (muy burda y resumidamente) que el avance de la automatización y la inteligencia artificial van a tener una repercusión importante en el mercado de trabajo. Repercusión consistente en la dualización de la sociedad, a través de dos tipos de empleos: un empleo de alta calidad, bien remunerado, que será ocupado por personas con altas cualificaciones y un empleo de baja calidad, mal remunerado que será ocupado por personas de baja cualificación. Lo que dará lugar a una sociedad dual, con bajos o nulos niveles de cohesión social.

Por citar alguno de estos estudios, traemos aquí un texto de Sara de la Rica, la negrita es nuestra: *“El mercado por sí sólo, incluso ante una expansión económica sostenida, no va a mejorar la situación de estos colectivos, sino más bien todo lo contrario ante el futuro del empleo que ha sido descrito anteriormente. Es imprescindible realizar diagnósticos individualizados y orientar a estos colectivos hacia la adquisición de competencias que les permitan volver al mercado laboral o mejorar su situación si están entre los trabajadores pobres. **Me temo que una proporción no menor formarán parte de los grandes abandonados de esta crisis.** Al menos, debiéramos tomarnos muy en serio a los jóvenes, que son nuestro futuro y su capacidad de dotarse de las competencias necesarias es mayor con una buena formación. Si no lo hacemos, se cronificarán en las listas de pobres laborales que se perpetúan en trabajos que no les permiten salir de ese umbral de la pobreza. Todavía estamos a tiempo”¹³.*

De alguna manera se trata de entender que el empleo, el mercado laboral, ya no cumple la función social que venía cumpliendo; en palabras de Imanol Zubero: *“Lo que no funciona es el mercado de trabajo. Y cada vez va a funcionar peor, no sé si desde la perspectiva de la productividad y el crecimiento económico, pero sí desde la perspectiva de la capacidad protectora del empleo. Es lo que se llama transformación de la norma social de empleo.”¹⁴*

Respecto a la situación de las personas perceptoras: Además de la situación del mercado laboral, de la fragilidad y precariedad del empleo, hay que tener en cuenta que de las personas perceptoras de la RGI:

- **Casi el 50% no tienen un problema de acceso al empleo:** El 30% son pensionistas y entorno a un 20% están ya trabajando, aunque en una situación de precariedad que aún trabajando no salen de la pobreza.

Merece la pena reseñar a este nivel que:

“La Renta complementaria de Ingresos de Trabajo ha aumentado un 30,8%, lo que evidencia la precarización del mercado laboral. En el caso de los hombres, el aumento del 54,3% indica que, si antes la precariedad laboral era un nicho casi exclusivo de las mujeres, la crisis ha hecho que los hombres entren de lleno en este fenómeno de la persona trabajadora pobre”¹⁵

¹³ **El futuro del empleo y la pobreza laboral.** Sara de la Rica. El Diario Norte.es. 17 de junio de 2017

¹⁴ Mesa redonda **¿Perspectivas de futuro: mejora o agotamiento del modelo?** Jornadas 25 años de Políticas de Garantía de Ingresos en Euskadi. Imanol Zubero. Bilbao 7 Abril 2014.

¹⁵ **La renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Lanbide, son parte de la respuesta que Euskadi Necesita.** Lanbide. Septiembre de 2016. Página 25.

- **El 50% de la población perceptora de la RGI restante tampoco presenta un perfil uniforme** y aunque no conocemos estudios institucionales publicados; del conocimiento que tenemos de esta realidad podemos manifestar que ésta población se podría agrupar en tres colectivos:
 - ✓ Personas que se encuentran en desempleo por circunstancias del mercado laboral y no presentan situaciones de exclusión añadidas; para quienes las políticas activas de empleo ordinarias o habituales pueden ser suficientes y adecuadas para permitir su inserción laboral.
 - ✓ Personas en desempleo y con situaciones de exclusión social que precisan de políticas de empleo específicas y procesos de acompañamiento personalizados.
 - ✓ Personas en desempleo con situaciones graves de exclusión y desestructuración personal, muy alejadas del mercado laboral para quienes lo más adecuado serían políticas de inclusión social al margen de lo laboral.

Conclusiones:

- Todo esto nos lleva a plantear la **necesidad de evolucionar del doble derecho a los dos derechos**: Propondríamos por tanto que la finalidad de la Ley de Garantía de ingresos y para la Inclusión social sea la de **garantizar dos derechos**: El derecho a la subsistencia, a una renta mínima (articulado a través de una prestación económica) y el derecho a la inclusión (articulado a través del convenio de inclusión, social y/o laboral). Así lo han considerado en las legislaciones recientes de Cataluña y Navarra. Lo desarrollaremos en el apartado de propuestas.
- El derecho a la Inclusión hay que articularlo reconociendo que no todas las personas están ni en la misma posición, ni con las mismas circunstancias; por ello consideramos clave diferenciar entre la Inclusión social y la Inclusión laboral.
- Consideramos clave la existencia de una estrategia de empleo inclusivo dirigida específicamente a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.
- Asimismo es fundamental desarrollar programas y servicios dedicados a la inclusión social, pensados para aquellas personas totalmente alejadas del mercado laboral. Y sería muy importante la implementación de estos programas y servicios teniendo en cuenta los modelos o enfoques señalados anteriormente: Calidad de vida y atención centrada en la persona, Individualización, autodeterminación y control, Reducción de daños y baja exigencia, Activación inclusiva y ciudadanía activa y Perspectiva de género

2.4.- CUARTA RAZON: EL CRECIMIENTO DE LA POBREZA, LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA DESIGUALDAD:

Y en cuarto lugar; lo innegable es que a pesar de la bondad del sistema, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad han crecido de una manera importante en los últimos años (2008 – 2016).

Como hemos venido diciendo a lo largo de todo el documento, consideramos la referencia principal para esta cuestión la **Encuesta de Pobreza y desigualdades sociales – EPDS 2016**, elaborada por el órgano estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales de la cual hemos obtenido la mayoría de los datos que estamos utilizando.

Hecha la referencia sobre la EPDS simplemente vamos a reflejar a título meramente ilustrativo algunos indicadores:

- A. Evolución del Indicador AROPE
- B. Evolución pobreza relativa y pobreza grave
- C. Evolución de los principales indicadores de desigualdad:

A.- EVOLUCION DEL INDICADOR AROPE (Riesgo de pobreza y exclusión social)

El Indicador Arope es el indicador establecido a nivel europeo para medir la población en Riesgo de Pobreza y Exclusión.

En la “Encuesta de pobreza y desigualdades sociales – EPDS 2016” el indicador Arope se sitúa en un 20,6%. Esto quiere decir que 440.823 personas (1 de cada 5) están en riesgo de pobreza y exclusión social. Se mejora la situación respecto al 2014, pero aún por encima de los años 2000, 2004, 2008 y 2012.

INDICADORES	Año 2000	Año 2004	Año 2008	Año 2012	Año 2014	Año 2016
Baja intensidad laboral	6,6	6,4	5,6	9,9	12	10,2
Bajos ingresos/riesgo de pobreza relativa	17,1	16,5	14,8	15,4	18,5	16,4
Privación material	2,0	3,6	2,7	5,8	5,2	6,4
Indicador de pobreza y exclusión AROPE	19,9	19,6	17,9	19,9	22,7	20,6

Fuente: EPDS 2016. Pág. 18.

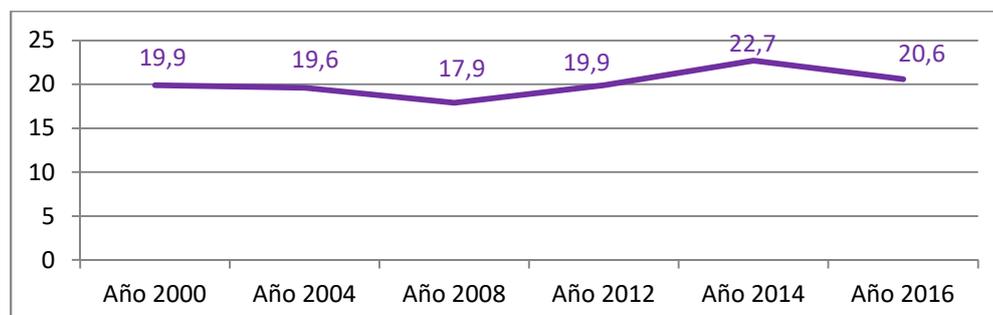


Gráfico: elaboración propia a partir de los datos de la EPDS 2016

Analizando el periodo 2000 – 2016, la principal conclusión es una evolución claramente diferenciada entre tres periodos:

- Mejora en el periodo 2000 - 2008. Salvo en el indicador de Privación material, que hay un empeoramiento en este periodo.
- Empeoramiento de la situación durante el periodo 2008 – 2014.
- Mejoría en el 2016 respecto al 2014 pero no a los años anteriores

También hay que señalar que Euskadi tiene una Tasa Arope inferior tanto a la media estatal (8 puntos menos) como a la media europea (3,1 puntos menos), como hemos señalando anteriormente

B.- EVOLUCION DEL RIESGO DE POBREZA RELATIVA Y POBREZA GRAVE. INDICADORES EUROSTAT

INDICADOR	Año: 2000	Año: 2004	Año: 2008	Año: 2012	Año: 2014	Año: 2016
Bajos ingresos (-60%) Riesgo de pobreza relativa	17,1	16,5	14,8	15,4	18,5	16,4
Riesgo pobreza grave (-40%)	4,8	3,7	3,1	3,5	4,9	4,9

Fuente: EPDS 2016. Pág. 17.

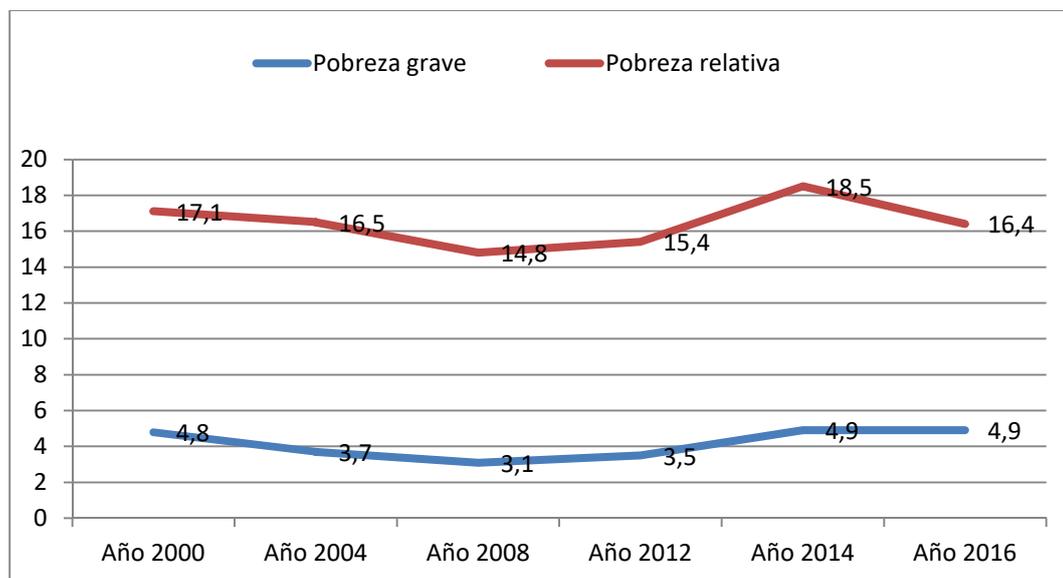


Gráfico: elaboración propia a partir de los datos de la EPDS 2016

En el caso del riesgo de pobreza relativa (personas que viven con ingresos inferiores al 60% de la mediana) en el 2016 se produce una disminución de 2,1 puntos en relación al 2014; aún así se mantiene por encima del 2012. Son **350.668 personas** las que están en esta situación en 2016.

En cuanto al riesgo de pobreza grave, la incidencia se mantiene igual que en el 2014. Son **104.177 personas** en situación de riesgo de pobreza grave.

C.- EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE DESIGUALDAD

Coefficiente de Gini en %, Ratio S80/S20 y Porcentaje de participación del 10% de personas más pobres en los ingresos totales:

	Coefficiente de Gini	Ratio S80/S20	% ingresos del 10% más pobre
1996	28,0	4,2	3,68
2000	27,3	4,1	3,55
2004	26,0	3,9	3,76
2008	25,2	3,6	3,88
2012	25,3	3,7	3,75
2014	27,1	4,2	3,41
2016	25,8	3,9	3,48

Fuente EPDS 2016. Pág. 73

Ingresos medios equivalentes per cápita por decilas de ingresos (ingresos mensuales netos corrientes)

Decila de ingresos	Ingresos mensuales netos corrientes per cápita							
	2008	2012	2014	2016	Evolución 2008/2012	Evolución 2012/2014	Evolución 2014/2016	Evolución 2008/2016
	Media	Media	Media	Media				
10 más pobre (D1)	575,51	562,90	498,18	534,07	-2,2	-11,5	7,2	-7,2
10-20% (D2)	820,21	816,44	752,63	826,01	-0,5	-7,8	9,8	0,7
20-30% (D3)	973,43	979,35	929,91	1.022,35	0,6	-5,0	9,9	5,0
30-40% (D4)	1.137,12	1.146,88	1.107,17	1.181,31	0,9	-3,5	6,7	3,9
40-50% (D5)	1.288,59	1.304,10	1.275,73	1.345,29	1,2	-2,2	5,5	4,4
50-60% (D6)	1.438,34	1.473,68	1.441,16	1.517,93	2,5	-2,2	5,3	5,5
60-70% (D7)	1.607,57	1.649,95	1.630,56	1.703,56	2,6	-1,2	4,5	6,0
70-80% (D8)	1.812,61	1.881,01	1.856,64	1.897,79	3,8	-1,3	2,2	4,7
80-90% (D9)	2.094,43	2.190,18	2.186,46	2.214,62	4,6	-0,2	1,3	5,7
10 % más rico (D10)	3.000,89	2.942,58	3.031,88	3.098,33	-1,9	3,0	2,2	3,2
Total	1.474,95	1.494,92	1.470,67	1.534,33	1,4	-1,6	4,3	4,0

Fuente EPDS 2016. Pág. 74

Como se aprecia en ambas tablas, la desigualdad también ha crecido en este periodo. Y al igual que ocurría en el caso de la pobreza, si consideramos desde 1996 hasta 2017 podemos diferenciar tres periodos:

- Del 96 al 2008 es un periodo de mejora, de reducción de la desigualdad.
- Del 2008 al 2014 es un periodo de claro retroceso, agravándose la situación del 2012 al 2014.
- En el 2016 mejora la situación respecto al 2014, pero no respecto a los años anteriores.

En la tabla de ingresos medios equivalente per cápita, podemos observar como la primera decilia, la formada por las personas más pobres, son las que más han visto agravar su situación en este periodo, de hecho en el periodo 2008 – 2016 pierden el 7,2%; siendo además, la única decilia que pierde.

Conclusiones:

Si analizamos la evolución de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad en Euskadi, durante los últimos años; podemos observar tres periodos:

- Del 2000 al 2008 es un periodo de mejora de los diferentes indicadores; es decir hay una tendencia positiva.
- Del 2008 al 2014 se produce un incremento de la pobreza y la exclusión social, siendo el periodo 2012 - 2014 especialmente preocupante.
- En el 2016 se mejora algo la situación rompiendo la tendencia al empeoramiento, pero mantenemos en general, tasas más altas que en el 2012.

Es decir, hoy día Euskadi es una sociedad con más pobreza, exclusión y desigualdad que hace unos años, a pesar de la bondad de nuestro sistema de garantía de ingresos. Por ello es necesaria una reforma que permita al sistema volver a combatir (no solo a paliar) de una manera más efectiva la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

3.- PROPUESTAS

Aportamos en este apartado las propuestas que sería necesario considerar para fortalecer y mejorar el Sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Y queremos hacer dos consideraciones previas:

1.- Son propuestas que se enmarcan en el proceso abierto actualmente en Euskadi y concretamente en el momento del debate y la reflexión compartida; por ello son propuestas expresadas en términos de ideas o sugerencias. Entendemos que habrá un momento posterior, en el cual el propio Gobierno Vasco presentará una propuesta de texto articulado donde será el momento de establecer las propuestas y los matices de una manera más perfilada y concreta.

2.- Las propuestas que hacemos ahora parten de lo explicado en las páginas anteriores; es necesaria una reforma de la Ley de Garantía de ingresos y para la inclusión social que tenga en cuenta que:

- El contexto actual, el del 2017 y siguientes años, no tiene nada que ver con el contexto de bonanza del 2008.
- El sistema tiene una serie de límites importantes como son la población que aún estando en riesgo no accede al sistema y el porcentaje de población que aún accediendo al sistema no sale de la pobreza.
- Hemos desarrollado (para bien o para mal) la cuestión de los ingresos, pero no la cuestión de la inclusión.
- A pesar de la bondad del sistema, la pobreza, la exclusión y la desigualdad han crecido en Euskadi, aunque menos que en el contexto estatal o europeo.

Teniendo esto en cuenta consideramos que es el momento de reforzar y mejorar el sistema, para ello nuestras propuestas son:

3.1.- Facilitar el acceso a los derechos; posibilitar que todas las personas en situación de riesgo accedan al sistema.

3.2.- Actualizar las prestaciones económicas atendiendo a las situaciones socioeconómicas actuales: Cuantía suficiente para vivir con dignidad y superar el umbral de pobreza.

3.3.- Hay dos derechos a proteger: el derecho a unos ingresos mínimos y el derecho a la inclusión.

3.4.- Es necesario mejorar y simplificar la gestión del sistema

3.1.- FACILITAR EL ACCESO A LOS DERECHOS, POSIBILITAR QUE TODAS LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE RIESGO ACCEDAN AL SISTEMA:

- ✓ Es fundamental superar el desconocimiento actualmente existente sobre el sistema, para conseguir que la ciudadanía vasca conozca el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social, lo mismo que se conoce el sistema educativo o el sanitario.
- ✓ Simplificar y hacer más accesible los trámites de solicitud, a través de soportes informativos de lectura fácil, personal especializado dedicado a la recepción, información y orientación de las personas solicitantes.
- ✓ Convenios de colaboración con servicios sociales y entidades del tercer sector social para labores de información y orientación en relación a los trámites de solicitud.

- ✓ Volver a establecer el periodo de empadronamiento en un año, tal y como estaba en la legislación del 2008 y como está en la mayoría de las legislaciones autonómicas.
- ✓ Reducir la edad mínima a 18 años. Evitar situaciones de desprotección como se están dando actualmente.
- ✓ No considerar a estos efectos los bienes inmuebles con un valor bajo y/o que no aportan rendimientos.
- ✓ Establecer convenios de colaboración con el resto de Comunidades Autónomas para facilitar la movilidad de las personas, tal y como apunta la Ley de Cataluña.
- ✓ Es necesaria una reflexión sobre la conveniencia de la individualización de las prestaciones del sistema.
- ✓ Eliminación de los trabajos en beneficio de la comunidad y de cualquier idea de contraprestación. El enfoque del sistema tiene que estar basado en un enfoque de derechos.

3.2.- ACTUALIZAR LAS PRESTACIONES ECONOMICAS ATENDIENDO A LAS SITUACIONES SOCIOECONOMICAS ACTUALES: CUANTÍA SUFICIENTE PARA VIVIR CON DIGNIDAD Y SUPERAR EL UMBRAL DE POBREZA:

- ✓ Actualizar las cuantías: Anular la reducción del 7% implantada desde el 2012 y aplicar el 8% que ha subido el SMI
- ✓ Mayor progresividad en los miembros de la unidad de convivencia. Ampliar las escalas del número de miembros de la unidad de convivencia de manera que no se cobre lo mismo siendo una familia de tres o seis miembros.
- ✓ Estímulos al empleo: Actualizar las cuantías y darle carácter indefinido (eliminar el límite de tres años).
- ✓ Ayudas de Emergencia Social: darle carácter subjetivo al igual que el resto de prestaciones del sistema.
- ✓ Poder dejar alguna partida a disposición de los municipios y diputaciones para un uso discrecional en función del trabajo que se esté haciendo con la persona.
- ✓ Eliminar los descuentos por hospitalización, ingreso en comunidades terapéuticas, etc... .
- ✓ Establecer un índice de referencia autonómico, como puede ser el umbral de pobreza.

3.3.- DOS DERECHOS A PROTEGER:

- ✓ Planteamos el derecho a la inclusión diferenciado e independiente del derecho a la garantía de ingresos. Pasamos del doble derecho a los dos derechos. Tal y como establece la ley Navarra.
- ✓ Diferenciamos dos modalidades de inclusión: Laboral o social:
 - Inclusión laboral:
 - Tiene como objetivo facilitar a la persona un proceso cuyo objetivo es la inclusión en el mercado laboral ordinario.
 - La responsabilidad es del sistema de empleo (Lanbide) (Gestionado desde el sistema de empleo bien directamente desde Lanbide o Tercer Sector concertado)
 - Es necesaria una **Estrategia de empleo inclusivo** que tenga como misión facilitar la inclusión laboral de las personas más alejadas del mercado laboral.
 - Concertación con el Tercer Sector dedicado a la inserción laboral (orientación, formación empleo protegido...) de las personas con especiales dificultades de inserción laboral y que puedan acceder a un empleo
 - Inclusión social: Pueden ser de referencia a este nivel la ley catalana y la navarra

- Tiene como objetivo facilitar a la persona un proceso cuyo objetivo es la inclusión social. sentirse parte de la comunidad.
 - La responsabilidad es del sistema de servicios sociales. (Gestionado desde Servicios sociales o tercer sector concertado)
 - Derivación del trabajo individualizado (acompañamiento, plan personalizado de inclusión) de las personas no activables a SS y Tercer Sector
- Atender a las excepciones, para que puedan ser tratadas adecuadamente:
 - Articulación de un tratamiento adecuado a las personas dedicadas a cuidados
 - Personas que salen de la protección institucional: personas jóvenes que han estado bajo la tutela de las diputaciones hasta los 18 años...

3.4.- MEJORA Y SIMPLIFICACION DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA:

- ✓ **Accesibilidad:** Simplificar los procedimientos de solicitud, resolución, extinción temporal, etc.... Utilización de lenguajes accesibles y comprensibles, información accesible, lectura fácil...
- ✓ **Transparencia:** Criterios públicos. Decretos frente a criterios de interpretación...
- ✓ **Coordinación e Interoperabilidad entre sistemas públicos:** Fundamentalmente con Servicios Sociales, Vivienda, Salud, Seguridad Social...
- ✓ **Sistema dinámico (no estático como son las pensiones)** para adecuarlo a la realidad de las personas perceptoras.
- ✓ **Implementación de una sección de quejas y reclamaciones en Lanbide**
- ✓ **Establecer la figura de tutor/a de referencia / gestor/a de caso...**
- ✓ **Punto de información:**
- ✓ **Limite a los pagos indebidos:** dar un plazo máximo de 1 año a Lanbide para reclamación de pagos indebidos.
- ✓ **Coordinación con el Tercer Sector de Acción Social.**