



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Trabajo Social y Educación Social

La Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco y sus expectativas de futuro

Trabajo fin de grado presentado por: M^a Teresa Barahona Díaz

Titulación: Adaptación del Grado en Trabajo Social

Línea de investigación: Políticas Sociales

Director/a: María del Mar Rodríguez-Brioso Pérez

Ciudad: Bilbao
[9 de Abril de 2015]
Firmado por:

CATEGORÍA TESAURO: 3.4 Trabajo Social y Educación Social
3.4.5 Servicios Sociales

RESUMEN

ABSTRACT

Esta investigación aspira a ser un análisis sobre la evolución de la Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco desde sus orígenes, hace veinticinco años, hasta la actualidad. Revisa los sucesivos cambios normativos que, en los primeros tiempos fueron orientados por decisiones políticas de los mandatarios de la comunidad autónoma que decidieron luchar contra la pobreza y, posteriormente, fueron influenciados por las recomendaciones en cuanto a política social de la UE, que incorporaron la idea de inclusión social. También aporta la percepción profesional del trabajo social respecto a esta prestación económica en diferentes etapas. Se ha tratado de considerar la repercusión política, social y mediática que ha adquirido la Renta de Garantía de Ingresos en los últimos cuatro años, desde que pasó a ser gestionada por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, y lo que puede suponer para su futuro a corto y medio plazo, en un contexto socioeconómico en el que están aflorando las consecuencias de la gran recesión.

Palabras clave: Garantía de Ingresos; País Vasco; Lanbide-Servicio Vasco de Empleo; inclusión social; trabajo social.

This research aims to be an analysis of the evolution of Guaranteed Minimum Income in the Basque Country since its conception, twenty years ago. Check successive regulatory changes, that in a first period were orientated by political decisions of the autonomous community's leaders, who decided to fight against poverty, and subsequently influenced by recommendations on social policy in the EU which included the idea of social inclusion. It also provides professional perception of social work for this economic benefit at different stages. We have tried to consider the political, social and media attention that Guaranteed Minimum Income has acquired in the last four years, when it started being managed by Lanbide-Basque Employment Service, and what it might mean for its future at short and medium term, in a socioeconomic context deeply influenced by the economic crisis.

Keywords: Guaranteed Minimum Income; Basque Country; Lanbide-Basque Employment Service; social inclusion; social work.

I. INTRODUCCIÓN	5
1. Justificación del tema	6
2. Planteamiento del tema	6
3. Objetivos	8
4. Justificación de la bibliografía y de la legislación escogida	9
II. EXPOSICIÓN	10
1. Política social y Estado de Bienestar	10
1.1. La inclusión en el marco europeo	11
1.2 Las políticas de inclusión en España	13
1.3. Las rentas básicas en España como expresión de las políticas de inclusión	17
2. Rentas Básicas en España	19
2.1. Etapas históricas	20
2.2. Características de las rentas básicas en distintas comunidades autónomas	23
3. Evolución histórica de la Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco	27
3.1. Definición y características	27
3.2. Cronología	30
3.3. Marco Legislativo de Referencia	35
3.4. La Renta de Garantía de Ingresos y las políticas de Inclusión Social	36
3.5. La Renta de Garantía de Ingresos en relación con el ámbito social, político, laboral y económico de la comunidad autónoma	38
4. Análisis de las diferentes posiciones ideológicas en la comunidad autónoma frente a la Renta de Garantía de Ingresos y su posible evolución a medio plazo	42
III DISCUSIÓN	43

1. Recuperando la filosofía del primer decreto del Ingreso Mínimo Familiar	43
2. La RGI y la práctica profesional del trabajo social en el País Vasco	44
3. Los Servicios Sociales de Base y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo	45
IV. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y PROSPECTIVA	47
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
VI BIBLIOGRAFÍA	54
VII NOTICIAS DE PRENSA	54

Índice de Figuras

Figura 1. Número de familias perceptoras de la política de rentas mínimas en sus 25 años de vigencia. Fuente: Muñoz Dermitt, J.M. (2014). Gobierno Vasco.....	6
Figura 2. Comparativa de características y cuantía de rentas mínimas en España. Fuente: Fundación Eguia Careaga de San Sebastián (2012).....	24

I. INTRODUCCIÓN

1. Justificación del tema

He elegido el tema de este Trabajo de Fin de Grado, la Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco, porque he sido testigo de su desarrollo desde el momento en que se instauró y se empezó a gestionar en los servicios sociales de base hace ahora 25 años, coincidiendo en aquel momento con mis prácticas de la carrera universitaria. En el ámbito profesional de la época ya se interpretó que estrenábamos una prestación económica que iba a tener largo recorrido, mucha repercusión social y que supondría un plus en nuestra política social frente a la política social del resto de comunidades autónomas.

A través de la experiencia profesional en atención directa, he tenido oportunidad de conocer el funcionamiento de esta prestación, las sucesivas transformaciones que ha experimentado y los efectos conseguidos respecto a la inclusión social en la población usuaria.

Para terminar con la justificación, tengo que decir que he optado por realizar un trabajo de Política Social porque es una elección coherente con mis motivaciones personales y puede dar continuidad a los buenos resultados obtenidos durante el anterior cuatrimestre en la asignatura de Procesos Sociales.

2. Planteamiento del tema

La Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco (en adelante RGI), en sus 25 años de historia, es una prestación económica que ha permitido a cientos de miles de personas cubrir sus necesidades básicas de supervivencia y superar situaciones de exclusión o de riesgo de exclusión. Por otro lado, la creciente desigualdad, la precarización del mercado laboral y la imposibilidad de superar esta crisis económica estructural, abocan a una parte importante de la población a depender de esta prestación sobre la que se ciernen dudas en cuanto a su sostenibilidad y límites, desde algunos ámbitos políticos determinados especialmente. Frente a ello, es conveniente establecer criterios técnicos colectivos sobre sus modalidades de gestión y su razón de ser, de forma que sea puesta en valor y adaptable al futuro.

Actualmente, según el Art. 11 de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, la RGI se define como “una prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral o social”.

En el País Vasco, desde diciembre de 2011, la RGI ha dejado de ser una prestación vinculada a los servicios sociales para ser gestionada y administrada totalmente por el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, en función de lo que establece la norma vigente que es la Ley 4/2011 de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, ambas del Parlamento Vasco. Esta circunstancia le otorga un carácter excepcional y único -junto con su característica de derecho subjetivo perfecto, exigible ante los tribunales- frente a prestaciones equivalentes en el resto de comunidades autónomas que disponen de Rentas Mínimas de Ingresos con menor protección jurídica y presupuesto inferior. En este contexto, el presupuesto para estas políticas en Euskadi es el 40% del total del presupuesto de las políticas de garantía de ingresos de todo el Estado. Es comúnmente aceptada la idea de que este nivel de inversión pública no sería viable sin herramientas de financiación como la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que permite establecer, mantener y regular un sistema tributario propio, apoyado en la potestad recaudatoria de las tres diputaciones forales (Bizkaia, Gipuzkoa y Álava-Araba).

Por todo ello, la RGI merece un análisis detallado sobre el pasado, el presente y el futuro de esta prestación. Hoy, ya consolidada, ha cobrado la importancia necesaria para ser un indicador del desarrollo social y del nivel de bienestar de un país. Se puede afirmar que la RGI, por su alcance, es una de las políticas de país, protagonistas del Sistema Vasco de Bienestar. A lo largo de su historia, la prestación no ha dejado de crecer en cuantía y en familias perceptoras.

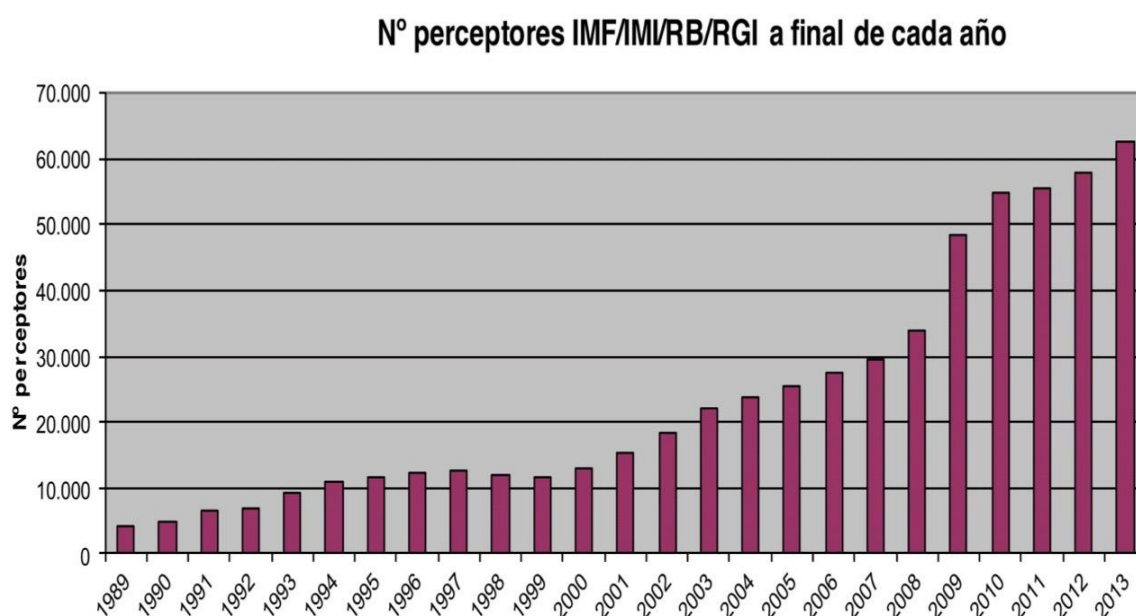


Figura 1. Número de familias perceptoras de rentas mínimas en los 25 años de programas. Fuente: Muñoz Dermitt (2014). Gobierno Vasco

En el Proyecto de Presupuestos Autonómicos del año 2015, ya aprobado, se ha previsto el incremento de la demanda de familias perceptoras de RGI destinando 378,4 millones de euros para este fin. Aún más importante que el incremento presupuestario es el crecimiento del gasto real ejecutado al final de cada ejercicio, al tratarse de una partida ampliable y de una prestación exigible como derecho subjetivo. Esta situación sostenida en los últimos años, viene a constatar que la crisis económica todavía no es historia y, de hecho, las cifras disponibles en febrero de 2015 indican que la cifra de personas titulares de RGI se sitúa en el máximo histórico de 66.072.

3. Objetivos

El objetivo general de este trabajo de fin de grado es:

-Analizar la evolución de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) en Euskadi, como política de inclusión social, desde 1989 hasta la actualidad y proyectar su futuro.

Los objetivos específicos que se pretenden alcanzar con el desarrollo de este Trabajo de Fin de Grado son:

1º-Conocer la normativa reguladora por el que se rige la RGI en Euskadi.

2º-Describir la importancia de la RGI en el País Vasco, considerando algunos de los efectos producidos:

a- Efectos en el ámbito social

b-Efectos en el ámbito político

c- Efectos en el ámbito laboral

d- Efectos en el ámbito económico

3º-Conocer y analizar las diferentes posturas ideológicas que, diversos agentes, han puesto de manifiesto en los últimos años sobre la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi.

4º-Considerar la evolución y expectativas de futuro de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi a partir las consideraciones de algunos autores que han disertado sobre este asunto y de los datos presupuestarios del Gobierno Vasco.

5º-Analizar la influencia que ha ejercido la gestión de la RGI en la práctica profesional del trabajo social en el País Vasco y cómo se contempla ahora, desde los servicios sociales de base, el nuevo modelo de gestión por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

4. Justificación de la bibliografía y de la legislación escogida

En estos últimos quince años, coincidiendo con su expansión social y cambios más profundos, se ha producido abundante material bibliográfico relacionado con la RGI en el País Vasco y sus efectos en la política de inclusión social: ponencias congresuales, ensayos, estadísticas, noticias en prensa, artículos de opinión y declaraciones políticas. Esta documentación será necesaria para describir la historia y el desarrollo de la prestación y, también, para vislumbrar cómo será su futuro inmediato.

Además, existe un importante soporte legislativo concretado en leyes de carácter autonómico que regulan, en diferentes momentos históricos, la RGI y su relación con la inclusión social, así como decretos de gobierno vasco que desarrollan los requisitos de acceso a la RGI y otras prestaciones económicas relacionadas con ésta. También es determinante, por el elevado número de personas a las que afecta, la orden de autonómica relativa a los estímulos al empleo, dado el creciente sector de población trabajadora con bajas retribuciones, que hace que sea compatible la actividad laboral remunerada y el cobro de esta prestación económica.

Entre la legislación de las comunidades autónomas con más repercusión podemos destacar la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social del País Vasco, con varios decretos posteriores que la desarrollan, es la más significativa por su nivel de desarrollo, y tuvo su culminación en la Ley que la modifica, la 4/2011 de 24 de noviembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que cambia de ubicación la política de garantía de ingresos, trasladando sus prestaciones de RGI y Prestación Complementaria de Vivienda (en adelante PCV), de los servicios sociales de base y forales a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, reforzando además el vínculo de la percepción de la prestación y la inclusión a través del empleo.

Otros ejemplos de legislación que regulan rentas mínimas autonómicas los tenemos en Madrid con la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, en Galicia con la Renta de Integración Social de Galicia (en adelante RISGA), regulada en la Ley 9/1991 de 2 de octubre o en Andalucía con el llamado Ingreso Mínimo de Solidaridad recogido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía.

Además del desarrollo legal, existe documentación complementaria sobre la materia recogida en ensayos, estudios estadísticos e informes, que serán considerados en el desarrollo de este trabajo. Como informes importantes, se consideran el VII Informe sobre la exclusión y el desarrollo social en España realizado por la Fundación FOESSA, que será una referencia importante y otros informes de carácter institucional como el Informe anual de Rentas Mínimas de Inserción elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad o algunos estudios elaborados por la Fundación Eguia Careaga sobre Rentas Mínimas.

Entre los ensayos sobre la garantía de ingresos en el País Vasco se aludirá a los diversos trabajos realizados por Luis Sanzo González o Jordi Estivill. Respecto a estudios estadísticos se tendrán en cuenta los realizados por Miguel Laparra en sus trabajos más recientes.

II. EXPOSICIÓN

1. Política social y Estado de Bienestar

El concepto de Política Social es relativamente nuevo y se define, en el Diccionario Práctico de Trabajo Social (2010), como la “intervención del Estado, instrumental y normativa, con intencionalidad compensatoria y/o redistributiva, que ordena medios para realizar aspectos concretos del bienestar social”. (pag. 132). Como se observa, es un concepto amplio que alude a las formas de intervención del Estado y a la intención de corregir desigualdades para llegar a disponer de medios que favorezcan el bienestar social.

La idea de Estado de Bienestar proviene de etapas históricas anteriores, ya que se desarrolló en la Europa de los años sesenta, coincidiendo con la etapa de prosperidad económica posterior a la 2ª Guerra Mundial y, especialmente, con la nueva organización de los países integrados en la recién estrenada Comunidad Económica Europea. Este nuevo sistema de organización común propició el aumento de los derechos de ciudadanía a partir de la unión para la gestión de los recursos energéticos, la economía y la política social de los países integrantes. Así, los diversos estados de bienestar fueron modelos de actuación por los cuales los países, cada uno con sus especificidades, garantizaban a sus ciudadanos y ciudadanas unos niveles mínimos de cobertura de sus necesidades mediante el reconocimiento de derechos sociales, aplicando una política fiscal distributiva e implantando y consolidando diferentes sistemas de protección social.

Posteriormente, coincidiendo con la crisis de los estados de bienestar en los años 70, aumentaron los sectores de población en situaciones de exclusión social y se estudió este fenómeno de forma más completa. Arrendondo (2010), considera que la exclusión social es un fenómeno de carácter estructural, no coyuntural, que activa un proceso por el que se excluye a una parte de la población de las oportunidades de mejora en el aspecto económico y social. El problema de la exclusión alude las disparidades que existen entre los más favorecidos y menos desfavorecidos de la sociedad, es decir, a los que se hallan en riesgo de exclusión. Además, incluye las desigualdades que se producen entre quienes tienen un lugar en la sociedad o gozan de una situación de inclusión social, frente a quienes directamente están excluidos de ella o se encuentran en situación de exclusión social.

Otra explicación diferente de exclusión social la ofrece Estivill (2003), entendiéndola “como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de

la economía, la política y la sociedad, van alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes”.

El concepto de inclusión social es aún más reciente y viene impulsado desde la Unión Europea (UE). En la Cumbre de Lisboa, celebrada en el año 2000, se describió la inclusión social como un *“proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”*. (Pag. 12)

La inclusión social sería interpretable desde una doble vertiente: por una parte parece obvio que se trata de un concepto relativo ya que, en general, la exclusión puede ser juzgada comparando las circunstancias de algunos individuos -o grupos o sociedades- respecto a otros, en momentos y lugares semejantes. Por otro lado, se podría considerar un concepto normativo puesto que incide en el derecho de las personas a ser miembros de una comunidad, comunidad entendida como modelo sociológico en el que los comportamientos e interacciones humanas tienen un sentido y expectativas concretas, y a tener una vida asociada a ésta.

Para poder ejercer esos derechos, las políticas de inclusión deben corregir los déficits institucionales generadores de exclusión y concebidos desde el ejercicio del poder y la manipulación de actitudes sociales. Así, a partir del género, la edad, la etnia, el hábitat, los recursos económicos, el estado de salud o el nivel formativo, se generan desventajas y desigualdad que pueden derivar en situaciones o riesgo de exclusión social. De este modo, las políticas de inclusión social cobran vital importancia porque pueden corregir los efectos negativos de las actuaciones institucionales, ya sean efectos intencionales debido a la discriminación sistemática, o no intencionales, por no admitir el impacto diferencial de actuaciones y normas, que suelen ser generalistas aunque vayan destinadas a colectivos concretos, sobre los individuos y grupos.

1.1. La inclusión en el marco europeo

La Comisión Europea es la institución con poder ejecutivo sobre las decisiones que se toman en el ámbito de la UE. Por tanto, es quien apoya y complementa las políticas de protección e inclusión social de los estados miembros. Para ello, ha creado la “Estrategia Europa 2020” que tiene el objetivo de generar un crecimiento económico “inteligente, sostenible e integrador”. Establece entre sus objetivos rescatar, al menos, a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social y aumentar al 75% la tasa de empleo del grupo de personas con edades comprendidas entre 20 y 64 años. Estos dos objetivos podrían indicar que la UE considera de vital importancia la reducción del riesgo de

pobreza y de exclusión para una parte elevada de la ciudadanía europea -20 millones sobre algo más de 500 millones de habitantes totales- y el crecimiento del empleo como garantes de la paz social y de la prosperidad.

Para implementar las iniciativas de la “Estrategia Europa 2020” se han creado entidades de apoyo como la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social o la Agenda de Nuevas Cualificaciones y Empleos, que es a quienes les corresponde trabajar de forma coherente con los objetivos señalados.

En cuanto al ámbito de actuación, el denominado “Semestre Europeo”, proporciona el marco para orientar y vigilar las reformas económicas y sociales de los países de la UE con el fin de alcanzar los objetivos de “Estrategia Europa 2020”. Los retos y las soluciones propuestas para superarlos se recogen en recomendaciones específicas para cada país.

Como se deduce de lo expuesto, las políticas sociales forman parte de la Estrategia Europa 2020 y, es por ello, que la Comisión Europea ha decidido apoyar los esfuerzos de los países de la UE en un intento de frenar las situaciones de exclusión y de riesgo de exclusión de sus habitantes y lo hace a través de las medidas previstas en la Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social y de las actuaciones del Fondo Social Europeo.

En cuanto a España, las recomendaciones específicas de la Comisión Europea se concretaron, entre otras, en las siguientes:

- Evaluar los resultados de la reforma laboral de 2012, reglamentada en el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Esta evaluación debería incluir todos los objetivos y medidas planteadas para julio de 2013. Si es necesario, se propondrían modificaciones antes de finalizar septiembre del mismo año.
- También para julio de 2013, era conveniente adaptar el Plan Nacional de Empleo de 2013 y reformar las políticas activas del mercado laboral.
- Dotar de los medios necesarios a los servicios públicos de empleo para ofrecer atención individualizada a las personas desempleadas en coherencia con sus perfiles profesionales y necesidades formativas.
- Aumentar la eficacia en los programas de cualificación dirigidos a las personas trabajadoras de mayor edad y con formación escasa o desfasada.
- Implementar el portal único de empleo y estrechar la colaboración de los servicios de colocación de ámbito público y privado, para garantizar su aplicación efectiva en el 2013.

-Aplicar las medidas de lucha contra el desempleo juvenil contenidas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016 y controlar su eficacia.

-Adecuar la educación y la formación al mercado de trabajo con actuaciones dirigidas a reducir el abandono escolar temprano y a potenciar programas de educación permanente. Esto requería apostar por la continuidad de la formación profesional dual y aplicar una herramienta estandarizada para el seguir el rendimiento de los alumnos, antes de finalizar el año 2013.

-Reducir el número de personas en situación o riesgo de pobreza o exclusión social, dedicando más recursos a las políticas activas de empleo y aumentando la empleabilidad de los colectivos con más dificultades de incorporación al mercado laboral ordinario. Se consideraba imprescindible mejorar la eficacia y la eficiencia de dichas políticas.

1.2 Las políticas de inclusión en España

En el ámbito nacional es necesario aludir como máximo referente en la actualidad al VII Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2013 y elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Este plan que estará en vigor durante cuatro años, está dotado con 136.600 millones de euros que se configuran como inversión plurianual y se enmarca en la serie de planes nacionales de Acción para la Inclusión Social, iniciados en el año 2001 y desarrollados a partir la denominada “Estrategia de Lisboa” (2000), que se marcó como propósito “hacer de la lucha contra la exclusión social y la pobreza uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo”. (Pag. 10).

En líneas generales, el plan vigente, se podría interpretar como el principal instrumento de acción dirigido a paliar las consecuencias de la crisis económica y de la menor disponibilidad de los servicios y prestaciones públicas para la población en situación o riesgo de exclusión social. Aunque el Gobierno presenta el plan como algo derivado de su propio compromiso político con la sociedad y ajeno a cualquier mandato de la UE, no hay duda de que es coherente con las recomendaciones provenientes de la Comisión Europea mencionadas en el epígrafe anterior.

La información publicada en el portal virtual del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, indica que dicho plan ha sido elaborado conjuntamente por ministerios, comunidades autónomas, entidades locales y entidades del tercer sector de la acción social, con el fin de integrar todas las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España y de responder al compromiso de la Estrategia Europa 2020 de reducir, en un millón y medio aproximadamente, el número de personas en riesgo de sufrir pobreza o exclusión social en nuestro país.

Para ello, el plan señala como objetivo general dar respuesta a las necesidades sociales. Esto supone hacer más eficaz nuestro sistema de protección social dirigiéndolo a los colectivos de población que considera en situación de mayor vulnerabilidad: personas sin hogar, personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de dependencia, personas inmigrantes y personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, mujeres víctimas de violencia de género, población gitana, personas víctimas de discriminación por origen racial o étnico, orientación sexual e identidad de género, personas con problemas de adicción y personas reclusas o ex reclusas.

Para ganar en eficacia, señala 240 medidas de intervención, divididas en tres ejes estratégicos y con un apartado específico sobre los grupos de población más vulnerables.

Los tres ejes son: el empleo, la garantía de rentas mínimas y unos servicios básicos de calidad, especialmente dirigidos a las personas con dificultades económicas.

En cuanto al empleo, se aspira a impulsar la inclusión a través del mismo y se orienta, entre otros aspectos, a la necesidad de colaboración entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales. Dentro del marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, se prevé activar un Portal Único de Empleo. Respecto a los mayores de 45 años, está previsto reforzar los programas de reciclaje profesional.

La garantía de rentas mínimas, el segundo eje, habla de garantizar un sistema de prestaciones económicas para las personas más vulnerables. En este contexto, se asegura la continuidad del programa PREPARA o de Recualificación Profesional de las Personas que agoten su Prestación por Desempleo, que se prorrogará automáticamente en períodos de seis meses hasta que el desempleo baje del 20%. El programa consiste en un paquete de ayudas extraordinarias para la concesión de una prestación económica, de entre 400 y 450 euros mensuales, destinada a personas desempleadas de larga duración (doce de los últimos dieciocho meses de desempleo) o con cargas familiares, que habiendo agotado todas las prestaciones y subsidios existentes, cumplan una serie de requisitos entre los que figuran que la persona solicitante tenga un nivel de renta reducido y que haya realizado búsqueda activa de empleo durante al menos 30 días desde la pérdida de otras prestaciones.

Además, está prevista la reorganización y mayor difusión de las prestaciones no contributivas aunque no se alude, en concreto, a ningún tipo de renta mínima.

Por último, los servicios básicos de calidad constituyen el tercer eje y se presentan con el compromiso de adaptarse a las necesidades de la población más desfavorecida en el ámbito educativo, sanitario y de vivienda.

Respecto a la Educación, se prevé la creación de planes de atención a la diversidad en centros educativos y la progresiva incorporación de la FP Dual, que es una medida enmarcada en el eje del Empleo. En cuanto a la Educación Infantil, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, propone la novedad de incluir la valoración de riesgo de exclusión social, en los baremos de admisión en las escuelas de primer ciclo de Educación Infantil.

Sobre el ámbito de la Sanidad, alude a la garantía de gratuidad de los medicamentos para las personas desempleadas de larga duración y para otros colectivos con bajos ingresos, como los perceptores de rentas mínimas de inserción. Además, se aspira a trabajar en un Espacio Socio-Sanitario Común, con el fin de mejorar la coordinación de los servicios sanitarios y sociales. Este espacio, escasamente desarrollado en el ámbito autonómico, resulta muy ambicioso planteado desde gobierno central.

En el área de Vivienda, el Plan contempla el apoyo a las familias con dificultades en el pago de la hipoteca. La Ley 1/2013 de 14 de mayo, para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, prevé la suspensión inmediata y por dos años de los desahucios a las familias en situación de especial riesgo de exclusión. También hay que considerar que el poder legislativo, a tenor de los datos sobre los desahucios, ha admitido públicamente el fracaso de esta ley recién estrenada.

En cuanto a Nuevas Tecnologías, se pondrá en marcha el Plan de Inclusión Digital y Empleabilidad, para dar acceso a Internet y a las TIC a las personas con pocos recursos, reconociendo implícitamente que se trata de herramientas imprescindibles para la propiciar la inclusión laboral.

Se ha decidido que la lucha contra la pobreza infantil sea otro de los aspectos a abordar y se ha establecido como objetivo transversal del Plan. Para evitar que la población infantil española se vea perjudicada por las dificultades económicas de sus familias, se ha previsto reforzar a través de los servicios sociales la atención a los hogares con personas menores de edad en situación de privación material severa. Se considera que existe privación material severa cuando un niño o una niña vive en un hogar donde él y su familia no tienen acceso, al menos, a 4 de los 9 siguientes indicadores:

- pagar el alquiler, una hipoteca o facturas corrientes
- tener la casa a una temperatura adecuada durante los meses de invierno
- poder afrontar gastos imprevistos
- tomar una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos tres veces por semana o cada dos días

- irse de vacaciones al menos una semana al año
- tener un coche
- tener una lavadora
- tener un televisor en color
- tener un teléfono

Según el Informe de la ONG “Save the Children”, en España el 8,3% de la población infantil sufre una situación de privación material severa siendo las comunidades autónomas con peores datos Canarias, Baleares, Asturias, Murcia, La Rioja, Ceuta y Melilla. En sentido contrario, los índices más bajos de esta modalidad de pobreza infantil se detectan en Extremadura, Galicia y Navarra, siendo en este último territorio apenas apreciables con el 0,2%.

Sin embargo, la misma ONG considera que el índice de población infantil que crece en riesgo de pobreza o exclusión social, se amplía al 32,6%. Respecto a lo que se entiende por pobreza, puesto que ésta no puede medirse en términos exclusivamente económicos, la UE ha creado el indicador denominado AROPE, que añade el concepto de privación material severa y el de baja intensidad de trabajo en el hogar donde reside el niño o la niña. Considerando este nuevo indicador, que incorpora la frecuencia de la actividad laboral, se han detectado tres situaciones vinculadas a ésta, que incrementan el riesgo de pobreza o exclusión entre la población infantil, y que son, por orden de importancia, las siguientes: el que los progenitores no hayan alcanzado la educación secundaria, el vivir en familias en las que, al menos, uno de los progenitores no tenga la nacionalidad española y el pertenecer a familias monoparentales.

Como ya se ha mencionado, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2013, considera entre los grupos de población vulnerables a las personas sin hogar (Pag. 99) y, de hecho, ha comenzado el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar 2015-2020.

Según el INE, a 31 de diciembre de 2012, el colectivo de personas sin hogar en España estaba constituido por un total de 22.938 personas, entre las que se encuentran cada vez mayor proporción de españoles, el 54,2%, de mujeres, el 19,7 % y de personas de más edad, situándose la media de 42,7 años. En España por cada 100.000 habitantes hay 71,3 personas sin hogar. Las mayores tasas se sitúan en las ciudades autónomas de Melilla (638,4), Ceuta (549,9) seguidas a gran distancia de País Vasco (141,3) y Galicia (133,0). Por el contrario, Castilla-La Mancha (24,4), Comunidad Valenciana (32,8), Región de Murcia (35,4) y Canarias (48,3) registran las tasas más bajas. De estos datos podría deducirse que la cifra de personas sin hogar no tiene una equivalencia directa con la existencia recursos institucionales o el nivel de renta de la comunidad autónoma de referencia. Así, nos

encontramos que en el País Vasco hay un índice elevado de personas sin domicilio, a pesar de que la Renta de Garantía de Ingresos tiene amplia cobertura entre la población en situación o riesgo de exclusión social.

Según datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Estrategia Integral Nacional mencionada anteriormente, es una herramienta creada para articular las políticas de prevención de prevención y de atención a quienes padecen las situaciones de exclusión o riesgo de exclusión. Todo ello, con el fin de asegurar sus derechos, su dignidad, y una adecuada atención en todos los territorios autonómicos. Entre las medidas, se ha previsto incluir programas para establecer equipos multidisciplinares de atención socio-sanitaria en la calle (en colaboración con entidades del tercer sector), dispositivos de acogida para períodos de convalecencia tras el alta hospitalaria destinados a las personas sin hogar y recursos de alojamiento temporal a personas sin hogar. Estarían destinados a prevenir y mejorar el deterioro de su salud, especialmente en los casos de enfermedades psíquicas o adicciones.

La colaboración con el Tercer Sector de Acción Social se configura como uno de los pilares sobre los que se asienta el actual Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Para poner en valor la importancia del Tercer Sector y facilitar dicha colaboración, se anuncia la elaboración una Ley del Tercer Sector y una nueva Ley Nacional del Voluntariado, que reconozca y regule la importantísima actividad de las entidades del Tercer Sector y la labor de las personas que realizan trabajos voluntarios para la ciudadanía.

1.3. Las rentas básicas en España como expresión de las políticas de inclusión

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 revela un contenido de carácter asistencialista y paliativo para afrontar las situaciones más urgentes y rigurosas, ya que alude a las acciones que llevará a cabo el gobierno -casi siempre en colaboración con el tercer sector-, para mejorar los déficits que sufren los grupos de población en situación o alto riesgo de exclusión social. Sólo menciona a las personas perceptoras de rentas mínimas de inserción en relación con la hipotética gratuidad de los medicamentos evitando aludir a las rentas básicas como expresión de las políticas de inclusión y eje vertebrador de las mismas, lo que induce a pensar que se ha decidido obviarlas.

Tal como señala Rodríguez Cabrero (2009), el sistema de garantía de rentas mínimas en España puede ser definido *“como un conjunto de mecanismos de protección social altamente diferenciados y de baja intensidad protectora, que se han desarrollado en los últimos treinta años hasta alcanzar una amplia e incompleta universalización a la vez que se han orientado*

progresivamente hacia formas de activación laboral en los parados y excluidos del mercado de trabajo". (Pag. 4)

De esta definición se puede inferir que las políticas de inclusión se han focalizado casi totalmente hacia la productividad laboral, es decir, hacia la activación laboral. Esta filosofía podría resumirse en la frase: "a la inclusión por el empleo". Aquí se vuelve a poner de manifiesto nuestra inclinación, característica de los estados de bienestar de los países mediterráneos, a considerar el trabajo como un valor absoluto y a potenciar las prestaciones contributivas (pensiones contributivas y prestaciones por desempleo) como protagonistas del sistema de protección social. Así, se abocaría al cobro de las rentas mínimas de inclusión, con todo lo que ello implica, al sector de población en edad de trabajar constituido por dos tipos de personas a las que el sistema productivo no considera necesarias: las que nunca han estado capacitadas para integrarse en el mercado laboral ordinario y las que han sido capaces de trabajar pero ya han superado dos años en situación de desempleo.

Dentro de la categoría de prestaciones asistenciales, además de las prestaciones vinculadas con el desempleo, que operan cuando ha finalizado el derecho a percibir las prestaciones de desempleo contributivo y que están condicionadas a la falta de recursos y a la existencia de cargas familiares (subsidios de desempleo en sus distintas modalidades y Renta Activa de Inserción), se encuentran las Pensiones no Contributivas y las Rentas Mínimas de Inserción de las comunidades autónomas. Excepto en las pensiones no contributivas, por razones obvias, en el resto de prestaciones se ha intensificado la exigencia de activación a través de la búsqueda activa de empleo o la formación ocupacional. Incluso la intensidad protectora de las mismas, en general muy escasa, parece que fuerza al retorno al mercado laboral, ante las grandes dificultades que supone sobrevivir, dentro de los parámetros de inclusión social, dependiendo de este tipo de prestaciones. Las escasas cuantías (inferiores al Salario Mínimo Interprofesional) y las contraprestaciones exigidas para percibirlas, hacen de éstas una opción no deseada y se interpreta que evitan la cronicidad de los perceptores.

En el ámbito de la UE, se considera que las rentas básicas deben formar parte de las políticas de inclusión. En el 2010, Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, y coincidiendo con los semestres español y belga en la Presidencia, se propuso como objetivo el reconocimiento de derechos a las personas que viven en situaciones de pobreza y exclusión, concretándose en el documento marco estratégico la necesidad de "reconocer el derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad" (Pag. 5). En coherencia, se hace imprescindible que la acción pública favorezca la inclusión de las personas afectadas, garantizando el acceso de éstas a unos ingresos mínimos dignos, a servicios públicos de carácter general y al mercado de trabajo.

El desarrollo legislativo de las rentas básicas en España es posterior a las leyes autonómicas de servicios sociales pero se suele vincular legalmente con la aplicación de planes de inclusión social. En los casos de País Vasco y Galicia, se ha llegado a legislar expresamente sobre el derecho a la inclusión.

La Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 18/2008, de 23 diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco, que adapta la norma anterior al nuevo modelo de gestión autonómica, señala como objetivos:

“El nuevo modelo de gestión reforzará este aspecto, porque la confluencia de las competencias de tramitación de las prestaciones económicas de derecho y de las competencias de diseño y aplicación de los convenios de inclusión en un ente como es Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que, por su naturaleza, centra sus funciones en el ámbito del empleo y de la inclusión laboral y, a partir de ahora, en la implementación de las políticas activas de empleo, no podrá sino reforzar la asociación directa entre ambos elementos, la prestación y el convenio de inclusión, configurándose éste como un instrumento orientado a la inclusión activa”.

“El segundo objetivo que se persigue con el paso a una gestión de nivel autonómico, no menos importante que el primero, es aprovechar las ventajas de gobernanza, eficiencia y control que ofrece la gestión de las prestaciones por parte de un único organismo, y simultáneamente ofrecer al Sistema Vasco de Servicios Sociales posibilidades reales de mejorar su funcionamiento, aliviando muy considerablemente la carga de trabajo que la gestión de las prestaciones económicas ha generado para los servicios sociales municipales, en particular para los servicios sociales de base”.

La Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social de Galicia hace incidencia en que esta ley modificará la RISGA para hacerla compatible el desarrollo de trabajos esporádicos provenientes del trabajo con el fin de que incentivar económicamente el esfuerzo para acceder a un empleo y contribuir a una inserción laboral real de las personas más desfavorecidas. Plantea, mediante nuevas fórmulas de coordinación entre los servicios sociales y los servicios laborales, que se concreten compromisos entre las personas beneficiarias y la administración para llevar a cabo un itinerario de inserción totalmente personalizado.

2. Rentas Básicas en España

Mencionando de nuevo a Rodríguez Cabrero (2009), éste señala que el sistema de garantía de rentas en España está condicionado por tres factores en confrontación: la lógica de la necesidad, la lógica del trabajo y la lógica institucional del Estado de Bienestar y de la descentralización

competencial en las comunidades autónomas. Así, unos programas están marcados por de la necesidad de luchar contra la pobreza y otros por la activación laboral aunque, en términos generales, tratan de combinar ambos aspectos.

2.1. Etapas históricas

Esta triple tensión también se proyecta en las cuatro etapas históricas, en que divide Rodríguez Cabrero (2009) el desarrollo del sistema español de rentas mínimas:

1^a Etapa (1980-1989): se amplió y se reforzó el nivel contributivo de la Seguridad Social con la reforma del sistema público de pensiones que mejora, entre otras cosas, los complementos mínimos. Por parte del Instituto Nacional de Empleo (actual Servicio Público de Empleo Estatal), se desarrolló la protección económica para personas desempleadas de larga duración, mayores de 45 años y con cargas familiares. Fue la única manera de dar cobertura económica a las miles de personas desempleadas a consecuencia de la segunda crisis del petróleo y de la primera reconversión industrial en España.

Las prestaciones no contributivas del sistema se pueden definir como aquellas prestaciones públicas que no requieren aportación previa de las personas beneficiarias para ser percibidas posteriormente. Con la entrada en vigor de la Ley 13/1982, de Integración Social del Minusválido, se reconoció el derecho al cobro de pensiones no contributivas para personas con discapacidad. Esta ley reguló una renta mínima, la ayuda para tercera persona, los programas de inserción laboral en el mercado ordinario (reserva del 2% de los empleos en empresas de más de 50 trabajadores) y la creación de empleo protegido (Centros Especiales de Empleo). La norma supuso la puesta en marcha de las primeras medidas para activar laboralmente a las personas con discapacidad y dotarlas de una pensión mínima, lo que fue todo un avance ya que las prestaciones no contributivas de nuestro sistema de protección no se ampliaron hasta el año 1990, cuando se aprobó la Ley de Pensiones no Contributivas.

Esta etapa se cerró con la puesta en marcha, en 1989, del primer programa autonómico de renta mínima en el País Vasco. Este hito abrió el camino para el resto de comunidades autónomas en materia de lucha contra la pobreza y en el desarrollo de acciones de inserción social, que intentaron ser coherentes con las recomendaciones emitidas por la UE en aquel momento para la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2^a Etapa (1990-2000): se desarrolló el sistema de rentas mínimas a partir de la consolidación y extensión de las prestaciones estrenadas en la década anterior, por la cada vez mayor racionalización de los programas para reducir de la pobreza severa y favorecer la inserción laboral y por la creciente descentralización de programas y políticas sociales.

Los programas se extendieron a la mayor parte de las comunidades autónomas, se ordenaron y fueron más efectivos desde el punto de vista de la inclusión social. Según Rodríguez Cabrero (2009), este fenómeno se produjo a partir de tres procesos de cambio:

- Ya habían pasado unos años desde la entrada de España en la UE y el país empezaba a tomar conciencia de ser europeo. Así, se hicieron propias las recomendaciones de Bruselas en cuanto a la conveniencia de extender las rentas mínimas y apoyar la lucha contra la exclusión social.

- Se consolidó el Estado de Bienestar con servicios y prestaciones universales en pensiones, sanidad, educación y la descentralización de las políticas sociales. La sociedad empezó a sensibilizarse con la cobertura de algunas necesidades de la población más vulnerable y los poderes públicos se activaron. Esto supuso el inicio de actuaciones en favor de la inclusión social que abrieron una nueva fase en políticas sociales para los colectivos en situación o riesgo de exclusión social.

- Se temió por el mantenimiento de la paz social a consecuencia de las elevadas tasas de precariedad laboral. La aparición de nuevas formas de pobreza y la creciente conciencia de exclusión laboral y social que expresaron algunos colectivos (por ejemplo, las personas con discapacidad), calaron en la sociedad. El sistema de protección social vigente se encontró desbordado y hubo que aceptar la premisa de que sin protección económica asistencial, nunca habría posibilidad para la integración social y laboral de los colectivos más vulnerables.

Este período se inició con la ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior. Dicha ley introdujo una reforma muy importante ya que extendió el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por familiar con discapacidad a cargo en las familias con ingresos bajos, a todas las personas aun cuando nunca hubiesen cotizado o no contaran con el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Con la universalización de estas prestaciones, se permitió a miles de personas el acceso a una renta económica que no existía, a la asistencia médico-farmacéutica y a los servicios sociales.

Respecto a la activación laboral, el Decreto-Ley 1/1992 reforzó el carácter contributivo de la prestación por desempleo y la condicionó a la participación en acciones formativas y de búsqueda activa de empleo. En coherencia con ello, en el año 2000 se creó la RAI (Renta Activa de Inserción) destinada a las personas desempleadas mayores de 45 años, se incentivó aún más la contratación indefinida a personas con contratos temporales mediante reducciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social y se fomentó la activación para el trabajo con mayor oferta formativa.

En esta década, la mayor parte de las comunidades autónomas desarrollaron programas de rentas mínimas de inserción, con distintos requisitos de acceso y, sobre todo, con distinta intensidad protectora y condiciones de inclusión social y laboral. Laparra en su artículo titulado “La travesía del

desierto de las Rentas Mínimas en España” (2004), analizó las diferencias entre las rentas mínimas existentes y las dificultades que las condicionaban según la realidad social de cada territorio autonómico. Posteriormente, la puesta en marcha de algunos planes regionales de inclusión y el reconocimiento del derecho subjetivo a una renta mínima en las comunidades autónomas de País Vasco, Cataluña y Madrid, supusieron un avance en la discrecionalidad del sistema, que evolucionó hacia un modelo normativo menos arbitrario.

3^a Etapa (2000-2008): se hizo efectiva la confluencia con la UE y nuestro país toma como marco de referencia general diversos planes de desarrollo: la Estrategia de Lisboa, los Planes Nacionales de Reforma y los Planes Nacionales de Acción de la Inclusión Social. Con las pautas contenidas en ellos, se aspiró a conciliar la modernización económica y tecnológica y la cohesión social y territorial. También se abrió una nueva vía que propició la racionalización de los recursos y la mejora de la coordinación entre los diversos programas de renta mínima y los distintos niveles de gobierno.

En esta época coincidente con la buena marcha de la economía y con dos legislaturas de gobierno popular y socialista respectivamente, el diálogo social entre Gobierno, patronal y sindicatos funcionó de forma adecuada y se desarrollaron de forma significativa las políticas de inserción dirigidas a colectivos en situación de riesgo de exclusión o vulnerables (mujeres en situaciones de dificultad, personas desempleadas mayores de 45 años, personas discapacitadas, población reclusa y ex reclusa, personas inmigrantes...). Dichas políticas se trasladaron al ámbito legislativo y dieron lugar a diversas normas como la Ley de Empresas de Inserción (RD 1369/2006) y el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento del empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. También se amplió el cobro del subsidio de desempleo a las personas mayores de 45 años sin cargas familiares, se hizo compatible el empleo con la percepción de pensiones no contributivas de invalidez (Ley 8/2005) y se redactaron los planes estratégicos de empleo para personas con discapacidad (2008-2012) y para la ciudadanía e integración (2007-2010) dirigido a personas inmigrantes.

Se desarrolló el primer (2001-2003), el segundo (2003-2005) y el tercer (2005-2006) y cuarto (2006-2008) Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Algunas comunidades autónomas como Extremadura, Madrid o Aragón aportaron, desde su ámbito competencial, planes paralelos.

4^a Etapa (2008-2014): viene marcada por el agotamiento del Diálogo Social, que comienza lastrándose al inicio de la crisis económica y financiera y termina aparcado desde finales de 2011, coincidiendo con el cambio de gobierno. A consecuencia de ello, se paraliza el desarrollo de la acción protectora asistencial vinculada a la activación laboral, de la formación ocupacional y profesional y de la búsqueda de empleo. Paralelamente, se favorecen medidas de apoyo al retraso de la edad de jubilación. Además se ha propiciado, financiando a la patronal, la contratación de personas con

discapacidad ya que en los servicios sociales se ha percibido un ligero incremento del número de personas interesadas en obtener el reconocimiento de discapacidad con el fin de dirigirse a las ofertas de empleo reservadas para este colectivo. Colateralmente, se está favoreciendo la inclusión laboral de estas personas.

La etapa actual se caracteriza por la puesta en marcha del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2008-2010) y del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2013-2016), con escasas similitudes entre sí. Mientras que el quinto plan era continuista y trataba de mejorar las actuaciones de los planes predecesores, el actual plan (explicado en el epígrafe 1.2), dispone de una dotación presupuestaria notablemente inferior al anterior, tiene un fuerte sesgo ideológico y ha marcado importantes diferencias con las actuaciones de los anteriores, de las que parece casi desconectado. Se detectan en él algunas interpretaciones poco rigurosas de la realidad y se centra en el desarrollo de actuaciones muy básicas dirigidas a la cobertura de las necesidades primarias sobre los colectivos más vulnerables, de tal manera, que no parece un plan dirigido a un país que ha conocido el Estado de Bienestar sino a un país subdesarrollado. Llama la atención que externaliza en el tercer sector una gran parte del trabajo que deberían desarrollar las instituciones, lo que podría ser una forma encubierta de privatizar esta actividad. Por otro lado, trata de manera muy breve e inconcreta la supervisión y evaluación del Plan, lo que resta credibilidad.

El último plan de inclusión social en un ámbito inferior al estatal, ha sido el III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016, que relaciona empleo e inclusión social de forma coherente a lo establecido en la última Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Con esta nueva orientación, en el País Vasco se ha intentado seguir la tendencia de las reformas efectuadas por el Revenu Minimum d'insertion (RMI) francés y el Hartz IV alemán. El Plan, que se distingue por la idea de inclusión activa, dice textualmente:

“El enfoque de la inclusión activa compromete a todos los sistemas en la puesta en marcha de los servicios que faciliten la inserción socio laboral. Paralelamente, el enfoque de la inclusión activa se materializa en la asunción, por parte de la persona, de un compromiso de realizar los esfuerzos a su alcance para conseguir la efectiva inclusión y participar en los procesos de intervención acordes a sus necesidades”. (Pag. 8)

2.2. Características de las rentas básicas en distintas comunidades autónomas

Respecto a la evolución de las rentas básicas en este último período, el informe elaborado por Cáritas sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008-2011), señala que ha aumentado la fragilidad de las mismas al endurecerse los requisitos de acceso y descender las partidas presupuestarias y, con ellas, las cantidades percibidas por los perceptores.

Esta situación se ve agravada desde mayo de 2013, fecha en que se suprimen las Rentas Básicas de Emancipación y Ayuda al Alquiler. Estas rentas fueron derogadas en diciembre de 2011, momento a partir del cual se empezaron a denegar las solicitudes entrantes.

A pesar del incremento del número de familias en situación o riesgo de exclusión social, como consecuencia de la crisis económica, y de la desaparición de otras líneas de prestaciones como las Rentas Básicas de Emancipación, el número de familias sin recursos que perciben la renta básica de inclusión no ha aumentado de forma proporcional ya que se han visto afectadas por el endurecimiento en los requisitos de acceso y por la reducción de las cantidades presupuestadas. Además de dicha reducción, ha descendido el gasto por titular a través de sucesivas congelaciones y reducciones de las cantidades a percibir, provocando un descenso generalizado de la cifra de la cuantía final de renta básica que llega a las familias, que no se corresponde con las cifras oficiales del IPC.

Así, desde el año 2009, cada vez son más las familias sin recursos que no pueden acceder al cobro de estas rentas y las que lo consiguen, cubren peor sus necesidades básicas por haberse mermado su poder adquisitivo.

Como se observa en la figura 2 siguiente, el País Vasco y Navarra disponen de las rentas básicas con mayor cuantía en España y se sitúan a bastante distancia sobre la tercera más cuantiosa, que corresponde a Canarias.

BENEFICIARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CUANTÍA MÍNIMA (EUROS) Titular/mes	Nº PERCEPTORES/AS								
		Titulares prestación			Miembros Dependientes			TOTAL		
		M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
ANDALUCÍA	397,67	22.710	10.358	33.068	48.864	44.282	93.146	71.574	54.640	126.214
ARAGÓN	441,00	2.872	2.632	5.504	6.716	6.964	13.680	9.588	9.596	19.184
ASTURIAS	442,96	5.888	3.505	9.393	5.932	5.460	11.392	11.820	8.965	20.785
BALEARES (*)	417,30	1.340	842	2.182			4.767	1.340	842	6.949
CANARIAS	472,16	3.850	1.547	5.397	6.196	4.333	10.529	10.046	5.880	15.926
CANTABRIA	426,01	2.332	2.070	4.402	2.180	2.290	4.470	4.512	4.360	8.872
CASTILLA-LA MANCHA	372,76	632	465	1.097	2.377	2.432	4.809	3.009	2.897	5.906
CASTILLA Y LEÓN	426,00	5.020	3.410	8.430	5.673	6.902	12.575	10.693	10.312	21.005
CATALUÑA	423,70	13.028	10.095	23.123	14.022	15.372	29.394	27.050	25.467	52.517
CEUTA	300,00	145	51	196	210	235	445	355	286	641
EXTREMADURA	399,38	830	488	1.318	1.387	710	2.097	2.217	1.198	3.415
GALICIA	399,38	5.008	3.563	8.571	5.388	4.547	9.935	10.396	8.110	18.506
MADRID	375,55	11.879	8.030	19.909	18.472	20.749	39.221	30.351	28.779	59.130
MELILLA (1)	384,84	370	154	524	760	805	1.565	1.130	959	2.089
MURCIA	300,00	1.089	787	1.876	2.090	1.717	3.807	3.179	2.504	5.683
NAVARRA	641,40	3.941	3.979	7.920	8.922	8.993	17.915	12.863	12.972	25.835
PAIS VASCO	612,41	42.812	27.164	69.976	36.907	23.417	60.324	79.719	50.581	130.300
RIOJA (2)	372,76	1.237	953	2.190				1.237	953	2.190
COMUNIDAD VALENCIANA	385,18	7.818	4.464	12.282	8.895	10.533	19.428	16.713	14.997	31.710
TOTAL	7.990,46	132.801	84.557	217.358	174.991	159.741	339.499	307.792	244.298	556.857
MEDIA	420,55									

(*) Excepto miembros dependientes de Baleares. No se desagregan por sexo.

(1) La Ciudad de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las 2 prestaciones.

(2) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS); se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las 2 prestaciones, se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las 2 prestaciones.

Figura 2. Comparativa de características y cuantía de rentas mínimas en España. 2012. Fuente: Fundación Eguia Careaga de San Sebastián.

Según el informe del Equipo de Estudios de Cáritas 2013, sobre la fragilidad de las rentas mínimas de inserción, se detectan las siguientes situaciones:

- las comunidades autónomas de Murcia, Comunidad Valenciana, La Rioja y la ciudad autónoma de Ceuta, son las que presentan las rentas mínimas más debilitadas. Es llamativo el hecho de que todas estos territorios y llevan décadas siendo gobernados por el Partido Popular, aunque el nivel de riqueza no es el mismo en todos ellos.

- se ha ampliado la duración de la prestación pero se ha endurecido la prueba de rentas para acceder a ella

- se han restringido las condiciones de acceso y se ha limitado la protección

- a consecuencia del endurecimiento de los requisitos de acceso, se ha conseguido moderar el incremento del número de perceptores

- el nivel de cobertura es muy desigual. Es decir, hay grandes diferencias por territorios en la llegada de las rentas mínimas a la población en situación pobreza. Destaca positivamente el País Vasco, donde alcanza a un 66% de la población que se encuentra en situación de riesgo de pobreza y, a bastante distancia, destacan Navarra y Asturias. En el resto de territorios, la renta mínima no llega al 8% de esta población, lo que compromete seriamente su eficacia.

El mismo informe señala como conclusiones generales, las siguientes:

- La renta básica en todas las comunidades autónomas ha sufrido una reducción en términos reales que hace disminuir la efectividad de la misma, coincidiendo con un periodo en el que las carencias materiales se están incrementando.

- En España la pobreza es diferente según dónde se resida.

- Se demuestra el debilitamiento de la cobertura de las rentas mínimas, que pierden extensión e intensidad:

- La tendencia del porcentaje de los hogares beneficiarios en relación a los potenciales perceptores (hogares sin ingresos) señala que el sistema de rentas básicas pierde extensión, es decir, que las rentas básicas llegan a muchos menos hogares de los que deberían

- El que sea un derecho subjetivo en algunas comunidades autónomas, no ha ayudado a su proceso de consolidación, que se ha visto afectado el endurecimiento del sistema a través de nuevos desarrollos reglamentarios, retrasos en la aplicación o dilatación de los tiempos de respuesta.

3. Evolución histórica de la Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco

La RGI del País Vasco, tiene su origen con el inicio del Primer Plan Vasco de Lucha contra la Pobreza en 1989 y fue en el primer sistema complementario de garantía de ingresos impulsado por un gobierno autonómico.

En pocos años se consolida como un ejemplo de renta mínima autonómica con entidad comparable a las impulsadas en los estados socialmente más avanzados de la UE.

Por decisión política, el plan se configuró a partir de un proceso participativo de las diferentes administraciones públicas vascas en el ámbito político y técnico, lo que resultó de especial importancia para el establecimiento de las actuaciones.

El debate suscitado, en el contexto de la Ley contra la Exclusión de 1998, determinó como elementos centrales del sistema los conceptos de estímulos al empleo y de la Prestación Complementaria de Vivienda, que se reflejaron posteriormente en las leyes para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social de 2008 y de 2011.

En contra de lo que tiende a pensarse, Sanzo (2013) considera que “el Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi nunca consistió en una mera traslación al ámbito vasco de la experiencia francesa del *revenu minimum d’insertion* (RMI)” (Pag. 2). Probablemente no se trasladó el modelo francés porque no se podía abarcar todo lo que aquel incluía en cuanto a intensidad y extensión pero sí se atendió a la idea de incorporar el principio de inserción vinculado al acceso de las prestaciones de garantía de ingresos.

3.1. Definición y características

La Renta de Garantía de Ingresos actualmente se define, en el Art. 11 de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, como la “prestación periódica de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social”.

En el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, regulador de la RGI según la Ley 18/2008 y, por lo tanto, anterior a la ley 4/2011, se amplía la definición y se detallan aspectos como que la prestación va dirigida a cubrir dos tipos de gastos: los relacionados con las necesidades básicas (los necesarios para la supervivencia) y los derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral (los que resultan indispensables para la efectiva realización de esos procesos, tales como los gastos de transporte al lugar de trabajo o de formación). Alude a que en el Convenio de Inclusión deben determinarse dichos gastos.

Se reitera la naturaleza de la RGI como derecho subjetivo, exigible por ley y cuya provisión de medios debe garantizarse, para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para su acceso.

Entre sus características, se pueden señalar las siguientes:

- Tiene carácter subsidiario y, en su caso complementario, de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente, que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de las personas miembros de su unidad de convivencia, no pudiendo, en consecuencia, ser complementada, en ninguna de sus modalidades, por otras prestaciones o ayudas de la misma índole, a excepción de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera. En caso de existir ayudas de similar naturaleza tendrán la consideración de ingresos, siendo, en consecuencia, objeto de cómputo a efectos de determinación de la cuantía de la RGI.

- Es compatible con la actividad laboral remunerada en algunos casos.

- Tiene carácter finalista, debiendo aplicarse únicamente a la cobertura de necesidades básicas para la supervivencia y, en su caso, a la de los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral.

- Es intransferible y, por tanto, no puede:

- a)** Ofrecerse en garantía de obligaciones.

- b)** Ser objeto de cesión total o parcial.

- c)** Ser objeto de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las cuantías indebidamente percibidas en concepto de cualquiera de las prestaciones económicas reguladas en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, o de otras prestaciones económicas de carácter social, hasta un límite máximo del 30% de la cuantía total de las prestaciones que correspondan a la unidad de convivencia por los conceptos de RGI, y en su caso, de la PCV.

- d)** Ser objeto de retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en la legislación general del Estado que resulte de aplicación. De hecho, empiezan a producirse sentencias judiciales con órdenes de embargo de la parte correspondiente de la prestación para destinarla al pago de pensiones alimenticias de los hijos. La RGI y la PCV son inembargables cuando su importe sea inferior al Salario Mínimo Interprofesional (en

adelante SMI) anual vigente (645,30 €). Si una persona percibe en concepto de RGI y de RGI y PCV un importe superior al SMI, dicha cantidad será susceptible de embargo, de acuerdo con lo que establece el Art. 607.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que establece que los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensiones que sean superiores al SMI, se embargarán conforme a esta escala:

- 1.- para la primera cuantía adicional hasta la que suponga el importe del doble del SMI, el 30%
- 2.- para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un tercer SMI, el 50%
- 3.- para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un cuarto SMI, el 60%
- 4.- para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un quinto SMI, el 75%
- 5.- para cualquier cantidad que exceda de la anterior cuantía, el 90%

La RGI se otorga en beneficio de todas las personas miembros de la unidad de convivencia, sin perjuicio de que la titularidad del derecho sólo pueda corresponder a una de ellas. En cualquiera de sus modalidades, es compatible con la PCV e incompatible con las ayudas de emergencia social previstas para la cobertura de los gastos de alquiler, siendo de aplicación en todo caso los límites establecidos en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, que hacen referencia al importe global anual de ingresos de la unidad de convivencia para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, a pesar de definirse de forma reiterada como un sistema autónomo, ante la imposibilidad de crear una red propia de oficinas que lo atendiera y tramitara, buscó la capilaridad de la red de servicios sociales de base de los 251 municipios de la comunidad autónoma de Euskadi, a los que se les atribuyeron las siguientes funciones:

- a) Recepción de las solicitudes, tramitación de los expedientes y consiguiente propuesta de resolución a elevar a la Diputación Foral correspondiente. En caso de que la propuesta fuera favorable a la concesión, debería incluir la cuantía a conceder, su periodificación así como las posibles contraprestaciones a las que se obligue al beneficiario.
- b) Seguimiento continuado de los beneficiarios a los que se ha concedido el ingreso mínimo de inserción para comprobar si subsistían las condiciones que motivaron su concesión, así como el cumplimiento de las contraprestaciones a las que se obligaba al beneficiario.

Como se puede observar, el legislador había previsto que recayera sobre las trabajadoras y trabajadores sociales de los servicios sociales de base, la gestión y control de dicha prestación. Es preciso señalar que, en casos aislados, se produjeron negativas a desarrollar esa labor entendiendo que ser un colectivo profesional identificado como tramitador de esta prestación económica, desvirtuaría la filosofía del trabajo social y la relación de ayuda con la población perceptora. Rápidamente se impuso la urgencia de la necesidad y en todos los servicios sociales municipales se empezó a tramitar el Ingreso Mínimo, labor que se mantuvo durante 21 años, hasta el 11 de diciembre de 2011.

A partir de esa fecha, con la entrada en vigor de la Ley 4/2011 esta situación se revierte y el calificado como “sistema autónomo” pasa a ser atendido desde la red de oficinas del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, que el 1 de enero de ese año había recibido la competencia de la gestión de las políticas activas de mano del Estado. El entonces Gobierno Vasco socialista, al completar la transferencia tras 20 años de desacuerdos entre gobiernos, aprovechó la ocasión para dar cumplimiento al espíritu de las distintas leyes anteriores, que culminó en la citada 4/2011. Desde entonces las prestaciones periódicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos han pasado a estar residenciadas en el sistema de empleo y se ha puesto en práctica el doble derecho: la prestación y la inserción social, con la centralidad del empleo.

3.2. Cronología

La RGI en el País Vasco vino marcada por un temprano desarrollo legislativo que se produjo en el País Vasco y que llevó, en mayo de 1982, a la entrada en vigor de la primera Ley de Servicios Sociales en España. Dicha ley marcó la pauta para las posteriores leyes autonómicas en la misma materia porque fue pionera e innovadora en el desarrollo de los mandatos y principios recogidos en la Constitución Española -en el ámbito de reconocer la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la responsabilidad de los poderes públicos en cuanto a las políticas de bienestar- y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco que establece el ámbito de competencias de los poderes públicos vascos, al amparo de las cuales, durante las décadas siguiente, se desarrollará el cuerpo legislativo que regula el actual Sistema Vasco de Servicios Sociales. Adicionalmente, la Ley de Territorios Históricos, que efectúa una segunda descentralización a las diputaciones forales, reserva para estas la competencia de la “asistencia social”.

Además, en aquel momento, fue determinante para los servicios sociales su régimen de financiación, que podía ser el de la Seguridad Social o el de los presupuestos generales del Estado, que generaba una distinción entre la población usuaria afiliada o no a la Seguridad Social. El mapa de servicios sociales de aquella época se presentaba lleno de lagunas y duplicidades, de desequilibrios territoriales y de divergencias en la relación calidad y costes de los servicios prestados. Obviamente,

se había desarrollado al margen de toda planificación y sin estudios fiables sobre las necesidades sociales.

Para adaptarse a la nueva realidad histórica y política, se declararon los principios de responsabilidad pública, solidaridad y carácter público y universal de los servicios sociales dirigidos, sin discriminación, a toda la población. También se marcó y se ordenó esta materia dentro de las competencias autonómicas, poniendo fin a los inconvenientes derivados de la centralización administrativa estatal, considerada siempre distante de la ciudadanía y frecuentemente ajena a la realidad del lugar donde se habían creado los servicios. Por vez primera, se puso en valor la importancia de los ayuntamientos en la gestión de los servicios sociales, por ser el órgano administrativo más próximo al ciudadano. Mediante la premisa de descentralización de la gestión y centralización de la planificación, se pretendió adaptar los servicios a la realidad y facilitar la participación y trámites a la población usuaria.

Respecto a prestaciones económicas, en el Art. 4 de la Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales, se estableció que “como complemento de los servicios sociales, los poderes públicos podrán conceder, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, prestaciones económicas de carácter periódico a aquellas personas que por su avanzada edad o incapacidad no pueden acceder al trabajo ni disponen de otros ingresos con que atender a las necesidades básicas de la vida. Asimismo, y de forma extraordinaria, podrán conceder prestaciones económicas de carácter no periódico a aquellas personas que se hallen en situaciones de extrema necesidad”. Como se pone de manifiesto, las características de estas prestaciones que recogía la ley, se pueden equiparar a lo que, siete años después, se decretó como Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).

En 1986, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco publicó un estudio titulado “La Pobreza en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. El informe evidenciaba y explicitaba una realidad: que la sociedad vasca se había empobrecido notablemente como consecuencia de la crisis económica, del desempleo, de la insuficiencia de la protección social y de la insolidaridad y, que una parte de los ciudadanos eran tan pobres que no podían cubrir sus necesidades básicas. Esta constatación se produjo en una comunidad tradicionalmente rica, homogénea, democrática e igualitaria, e impactó al gobierno autonómico de aquella época, integrado por los nacionalistas de carácter demócrata cristiano (PNV) y por los socialistas de carácter progresista y social demócrata (PSE).

En 1987, se decidió dar difusión pública a los resultados del estudio y, paralelamente, elaborar un Plan de Lucha contra la Pobreza realmente operativo, que se hizo público en septiembre de 1988. Dicho plan, denominado “Plan Integral de Lucha contra la Pobreza para Euskadi en la Europa del 93”, se estructuraba en tres niveles:

-Nivel I: Atención a quienes no perciben ningún ingreso

-Nivel II: Atención a situaciones de emergencia social

-Nivel III: Aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza

Las líneas programáticas que se establecieron, en coherencia con los diferentes niveles, fueron:

1^a.- Asignar un salario social por unidad familiar al objeto de ir garantizando progresivamente ingresos “similares” o “equivalentes” a los percibidos entonces por aquellas personas que, no trabajando, eran titulares de pensiones contributivas.

2^a.- Establecer prestaciones sociales que permitieran, a cualquier persona de la Comunidad Autónoma del País Vasco, hacer frente a situaciones de emergencia social.

3^a.- Organizar en torno a los Centros de Servicios Sociales la coordinación y ejecución de los programas específicos, que ya estaban en vigor, relativos a la ayuda a domicilio, prevención, voluntariado social y servicios de urgencia.

4^a.- Elaborar un Plan General que coordinara e integrara todas las acciones interinstitucionales e interdepartamentales contra la pobreza

El 16 de septiembre de 1988, en Estrasburgo, el Parlamento Europeo adoptó una resolución de lucha contra la pobreza en la que instaba a los poderes públicos a la instauración de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad.

A partir de ese momento, se dio continuidad al trabajo político (en los niveles ejecutivo y legislativo) y técnico que condujo a la publicación, en 1989, del decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se reguló la concesión del Ingreso Mínimo Familiar y se desarrolló el nivel I del Plan de Lucha contra la Pobreza, cuyo objetivo fue el establecimiento de una prestación económica de carácter subvencional, destinada a las unidades familiares sin recursos con el fin de atender las necesidades básicas de éstas y posibilitar su inserción en la sociedad. Además, los recursos económicos destinados a la financiación de las ayudas procedían, por vez primera, de las partidas correspondientes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio de 1989.

Finalmente, la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción materializó esta prestación, dirigida expresamente a la integración social de aquellas personas que carecieran de los recursos económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida. Su carácter era subsidiario y, en su caso complementario de todo tipo de recursos y/o prestaciones similares previstas en la legislación vigente, entendiéndose otorgada con carácter alimenticio e intransferible,

no pudiendo ser objeto de embargo o retención, ni darse en garantía de obligaciones, en las cuantías establecidas en la legislación general del Estado que sea de aplicación.

La edad mínima para los destinatarios se fijó en 25 años o más y la edad máxima atendía a la establecida por la ley para acceder a las pensiones públicas por ancianidad.

El siguiente paso legislativo fue la actualización de la ley de Servicios Sociales en octubre de 1996 (vigente hasta diciembre de 2008), que aportó como principales novedades descritas en su Art. 1: “promover y garantizar, mediante la ordenación y estructuración de un sistema integrado de servicios sociales de responsabilidad pública, el derecho de toda la ciudadanía a dichos servicios con el triple fin de prevenir y eliminar las causas de marginación social y de desigualdad, promover la integración social de las personas y colectivos, y favorecer su pleno y libre desarrollo”. (Ley 5/1996, de 28 de octubre, de Servicios Sociales)

Con dicha ley se avanzó en la estructuración y ordenación del Sistema Vasco de Servicios Sociales de responsabilidad pública. Desde el punto de vista organizativo, reforzó el papel de los ayuntamientos atribuyendo a los servicios sociales de base “las funciones esenciales para articular la atención comunitaria, y la consecuente obligación para todos los ayuntamientos de prestar, por sí o asociados, un servicio de esta naturaleza”. Se incorporaron los principios de universalidad y atención personalizada y se sentaron las bases para regular fórmulas de colaboración con el tercer sector.

La ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, tenía por objeto regular, en su ámbito territorial, las prestaciones económicas y los instrumentos de carácter social que resultaran necesarios para prevenir el riesgo de exclusión personal, social y laboral, así como para contribuir a la inclusión de quienes carecieran de los recursos suficientes para desarrollar una vida independiente.

En el año 2000, se aprobó la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, que supuso la incorporación de la Renta Básica al modelo vasco de protección social.

En el año 2006, el Parlamento Vasco instó al Gobierno Vasco a revisar el marco legal de la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales, a través de la readecuación normativa de éstas.

La actual Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales vino marcada por la necesidad de dar respuesta a una evolución de la realidad social que, en la exposición de motivos, se interpretaba en clave positiva aludiendo a las ideas de superación de la última crisis industrial, de incrementos sostenidos del Producto Interior Bruto en la comunidad autónoma y de tasas de desempleo cercanas al pleno empleo. Paralelamente se admitía la conveniencia de dar respuesta a las necesidades de las, cada vez más numerosas, personas en situación de dependencia, al

crecimiento de las necesidades y demandas de atención asociadas a situaciones de vulnerabilidad y de cronificación de las situaciones de exclusión, marginación y pobreza. También se consideraba importante adecuar la actuación de los servicios sociales para que favorezcan la inclusión social de las mujeres en situación o riesgo de exclusión, a través de actuaciones y servicios adecuados.

Simultáneamente, el 23 de diciembre de 2008, entró en vigor la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, que dio carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como un sistema autónomo susceptible de diferentes fórmulas de gestión (desde los servicios sociales, desde los servicios de empleo público o desde otros servicios). Dicho sistema ya se regía por el principio de doble derecho, en virtud del cual se reconocía a la personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida como al derecho a disponer de orientación técnica personalizada a la inclusión social y laboral.

Las innovaciones más emblemáticas de esta ley se concretaron en las siguientes:

- La RGI en dos modalidades: la dirigida a personas y unidades de convivencia que carecían de recursos económicos propios procedentes de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcanzara el importe de la renta básica, y la que complementaba ingresos de trabajo, destinada a personas que disponían de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcanzara el importe de la renta básica
- La PCV para que las personas y familias que no disponían de vivienda en propiedad, pudiesen costear su alojamiento.

Se mantuvo el carácter asistencial de la renta de garantía de ingresos, por lo que su regulación e implementación se amparó en la competencia de asistencia social recogida en el Estatuto de Autonomía y la Ley de Territorios Históricos.

Con posterioridad, en 1 de enero de 2011, se culminó el traspaso de la competencia en políticas activas de empleo desde el gobierno central al gobierno autonómico. Para ejercer esa competencia se creó el organismo “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo” que fue el que, desde el 11 de diciembre del mismo año, asumió la competencia íntegra en la gestión de la RGI en base a la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social actualmente vigente, que modificó numerosos apartados de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para ese mismo fin. Así, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo pasó a ocuparse al mismo tiempo de la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos y de todo lo relacionado con inclusión laboral, quedando a expensas de los servicios sociales de base el trabajo global de inclusión social.

Una vez más, la comunidad autónoma del País Vasco está siendo pionera en esta fórmula de gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, que abre paso a la segunda generación de rentas mínimas, y que se distingue por sentar las bases administrativas para el ejercicio del derecho a la inclusión en relación con las políticas activas de empleo. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos se ha transformado para reforzar la centralidad del empleo como elemento de inclusión y, para ello, se han trasladado al ámbito del empleo los elementos principales del sistema: la gestión y tramitación de la RGI y de la PCV, así como las funciones relacionadas con la suscripción y seguimiento de los convenios de inclusión activa. Se ha intentado dar un impulso real, como había previsto el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos que desarrollaba la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, a un doble derecho: el de la renta básica y el de la inclusión.

3.3. Marco Legislativo de Referencia

En cuanto a las normas reguladoras que se toman como referencia en cuestión de RGI y que están actualmente en vigor, se pueden mencionar las siguientes:

- Ley 4/2007, de 22 de junio, de Carta de Derechos Sociales. Modifica dos leyes anteriores, la 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social y 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales. Con esta modificación legal, se ha cuantificado la Renta de Garantía de Ingresos para garantizar unos ingresos anuales equiparables al salario mínimo interprofesional anual, con el fin de que confluyan empleo y renta, acorde con una iniciativa recién aprobada en el Parlamento Vasco para favorecer la cohesión social y la solidaridad.
- Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Tuvo por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y, en su marco, la regulación del derecho a las prestaciones económicas y a los instrumentos destinados a prevenir el riesgo de exclusión, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral y a facilitar la inclusión de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para ejercer los derechos de ciudadanía. Consolidó el principio de doble derecho a disponer de medios económicos para afrontar las necesidades básicas de la vida diaria y a disponer de apoyo personalizado para la inclusión laboral y social. También concedió protagonismo al empleo como herramienta de inclusión social. Configuró como derecho subjetivo la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda.
- Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Tuvo como finalidad la regulación de la Renta de Garantía de Ingresos establecida por la ley 18/2008, de 23

diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. También estableció los requisitos de acceso a esta prestación y los procedimientos que rigen su aplicación.

- Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la Prestación Complementaria de Vivienda. Determinó los conceptos de gasto a los que va dirigida la prestación, los requisitos de acceso y los procedimientos aplicables. Al igual que la RGI, está configurada como derecho subjetivo y se destina exclusivamente a las personas perceptoras de RGI que cumplan los requisitos de acceso. Va dirigida a la cobertura de los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual, en cualquiera de sus modalidades de arrendamiento, subarriendo, coarriendo, hospedaje y alquiler de habitaciones.
- Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social mencionada, por la que estableció el nuevo modelo de gestión en la Renta de Garantía de Ingresos, que pasó de ser gestionada por los servicios sociales de base a ser gestionada por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Este organismo, por su naturaleza, centra su actividad en el ámbito de empleo y la inclusión laboral. La ley modificó más de cuarenta artículos de la ley anterior, la 18/2008, de 23 de diciembre, con el fin de trasladar la ubicación de la política de garantía de ingresos de los servicios sociales de base y forales a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

3.4. La Renta de Garantía de Ingresos y las políticas de Inclusión Social

El País Vasco, suele considerarse el referente nacional en políticas sociales en general y, especialmente, en servicios sociales y garantía de ingresos. A ello han contribuido el concierto económico como herramienta de financiación, que le ha otorgado una autonomía y solvencia muy superior a la del resto de comunidades autónomas (excepto el caso de Navarra, por la misma razón), y el complejo entramado institucional organizado en tres niveles: municipios, Diputaciones Forales y Gobierno Autonómico. Esta configuración produjo una segunda descentralización, después de la autonómica, que ha tenido consecuencias en la política social. Así, el primitivo Ingreso Mínimo Familiar, de 1989, fue administrado económicamente por cada una de las tres Diputaciones Forales, con el objetivo de garantizar ingresos para la supervivencia de las familias sin entrar en cuestiones alusivas al derecho a la inclusión social, concepto que no se encontraba desarrollado.

Al año siguiente, con la Ley 2/1990, de 3 de mayo, se creó y se reguló el Ingreso Mínimo de Inserción (en adelante IMI), adquiriendo este nombre. En 1998 se le atribuyó la categoría de derecho subjetivo y pasó a denominarse Renta Básica mediante la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social que estuvo vigente más de 10 años. Fue con esta Ley, que reguló los instrumentos

de carácter social y las prestaciones económicas vinculadas, con la que se implementaron las primeras actividades formales en materia de lucha contra la exclusión canalizadas a través de los denominados “convenios de inserción”, que constituyeron el instrumento de trabajo característico de esta etapa. Estos convenios eran documentos-programa firmados por los servicios sociales municipales y por las personas perceptoras de la Renta Básica, consideradas como partes intervinientes, en los que se recogían, previo diagnóstico social, las acciones específicas de carácter social necesarias para la inserción personal, social y laboral, establecidas de mutuo acuerdo. Cabe destacar que el texto legal señalaba la obligatoriedad de desarrollar las actuaciones acordadas por ambas partes. Las acciones vinculadas a la idea de “inserción” iban dirigidas a favorecer la formación, el acceso al empleo, al sistema general de salud y al desarrollo de los elementos necesarios para promover la estabilidad personal, el equilibrio en la convivencia y la inserción y la participación social de las personas.

Uno de los programas más conocidos que se implementaron y del que se beneficiaron miles de personas perceptoras, fue un programa anual de empleo y formación denominado “Programa Auzolan”, regulado por el Decreto 199/2002, de 30 de julio, de Gobierno Vasco.

La Ley 12/1998 hacía especial hincapié en el concepto de exclusión, definido como “la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social”. A partir de ahí, incidía en la necesidad de “prevenir el riesgo de exclusión personal, social y laboral, así como contribuir a la inserción de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para desarrollar una vida independiente”.

Casi una década después, cayó en desuso el término de “inserción” y desde la UE se trasladó el concepto de “inclusión social”, más moderno, integrador y recíproco ya que tanto concierne a las personas en situación o riesgo de exclusión social como al conjunto de la sociedad de la que forman parte.

Fue entonces cuando se promulgó la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. La idea de inclusión, que la propia ley señalaba que fuese social y laboral con los instrumentos específicos para lograrla, se presentaba en un contexto socio económico favorable en el que se habían estabilizado a la baja las tasas de precariedad y pobreza. También se había constatado un avance lento pero continuado hacia la inclusión social de las personas con quienes se venían realizando procesos de intervención social, tanto desde los servicios sociales como desde las entidades del tercer sector. La intervención social se define en el Diccionario

Práctico de Trabajo Social (2010) como “la acción específica de los profesionales del trabajo social en relación con los sistemas o procesos humanos, para producir cambios” (pag. 94).

En este escenario de estabilidad y bonanza, la inclusión social y laboral disponía del marco regulador adecuado y de los recursos necesarios para hacerse efectiva y calar tanto en la población destinataria como en la sociedad.

Lamentablemente, en apenas tres años, la situación socioeconómica de España sufrió un vuelco radical a consecuencia de la crisis aunque el País Vasco tardó más tiempo en sentir los profundos efectos de la misma. El momento en que se empezaban a visibilizar las consecuencias de la crisis en la comunidad autónoma, coincidió con la materialización de la transferencia en políticas activas de empleo y el nuevo ente gestor, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, tuvo que estrenarse haciendo frente a una demanda masiva de políticas de inclusión por parte del número creciente de personas en situación o riesgo de exclusión se incorporaban al Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos, sumándose a las miles de ellas que ya formaban parte anteriormente. Así las cosas, aprovechando la necesidad de adaptar la norma al nuevo modelo de gestión centrado en el empleo, se promulgó la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. En la misma exposición de motivos, el texto legal alude a la “estrategia integral de inclusión activa” que abarca medidas orientadas a la garantía de ingresos, a la inclusión social y a la inclusión laboral efectiva.

Los instrumentos de trabajo característicos actualmente y regulados en esta ley son los “convenios de inclusión activa”, que van especialmente dirigidos a la formación y preparación para la inclusión laboral, y a medidas específicas de intervención utilizando programas o servicios vinculados a los sistemas públicos de protección social, como son el sistema de servicios sociales, los servicios de salud, los servicios de educación y los de vivienda, susceptibles de aplicarse en el convenio de inclusión activa.

3.5. La Renta de Garantía de Ingresos en relación con el ámbito social, político, laboral y económico de la comunidad autónoma

Desde que se produjo el cambio de la gestión de la RGI desde los Servicios Sociales a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, el debate político parlamentario ha hecho que esta prestación económica haya pasado a ser un asunto que ocupa de forma habitual las portadas de los principales periódicos del País Vasco. Así, cada vez es tratado con mayor rigor y conocimiento por parte de los profesionales de la comunicación y están logrando que la mayoría de la sociedad sepa que existe esta prestación y

que es accesible para gran parte de esa población que no dispone de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

En el año 2008, la primera Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, ya anticipaba cuáles eran los principales grupos de población con tendencia a ser más vulnerables en un contexto de crisis económica, ante la que el sistema tendría que mostrar su fortaleza, y eran los siguientes: las mujeres solas o las mujeres con personas dependientes a cargo, las personas residentes en zonas urbanas (especialmente las correspondientes a las tres capitales vascas y a su extrarradio), las personas jóvenes con dificultades para la emancipación y las personas con bajas rentas salariales.

Los profesores de la universidad del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Deusto y de Deusto Business School, Arrieta y Calvo (2015), consideran que “es mucho más costoso para la sociedad dejar caer a una familia en la exclusión social que mantenerla a flote gracias a las ayudas públicas”. Además, la RGI tiene un impacto sustancial en el bienestar social de la sociedad vasca, evitando la pobreza e igualando las condiciones de miles de trabajadores. Esa mejora del bienestar general determina la cohesión social.

Sin embargo, el apoyo social al sistema de ayudas públicas no es tan claro como el que sí tienen la sanidad y la educación públicas. Rodríguez (2014) lo atribuye “a la escasa pedagogía política que se ha hecho en esta parte del sistema de bienestar social... en el momento en que la población socialice sus servicios sociales, los defenderá con el mismo empeño que la sanidad y la educación”. Que la población no tiene el mismo grado de conocimiento sobre el sistema de los servicios públicos en la parte sanitaria, educativa y sistema de pensiones, que en la parte de los servicios sociales es algo constatable en la práctica profesional de atención al público en los servicios sociales de base. La población sabe lo que espera del sistema educativo y sanitario pero desconoce casi por completo las posibilidades de los servicios sociales públicos para la mejora de sus condiciones de vida.

En el aspecto laboral, se debe tener en cuenta que una cantidad significativa de personas perceptoras accede a la RGI porque dispone de salarios bajos. Aunque el País Vasco es una de las comunidades autónomas con salarios medios más elevados, los datos indican que las personas ocupadas con bajo nivel retributivo (normalmente quienes ejercen trabajos a tiempo parcial y con alta temporalidad), constituyen uno de los grupos en alza (en los últimos meses han aumentado el 40%) entre quienes no disponen de recursos suficientes para acceder a los niveles mínimos de bienestar. Al parecer, la mayor parte de los problemas de pobreza, se asocian a la precariedad laboral, manifestada en altas tasas de inestabilidad en el empleo y en la existencia de una bolsa importante de salarios bajos, creciente en Euskadi ante el vuelco que está sufriendo su estructura productiva,

con un sector servicios en ascenso frente al industrial, cuyo salario medio puede llegar a doblar al de aquél.

Esta realidad del mercado de trabajo, que viene arrastrándose desde hace más de diez años, y la necesidad que surgió, en los años 90, de estimular a las personas perceptoras para que aceptaran ofertas de empleo, han llevado a mantener la aplicación fórmulas correctoras en la cantidad que percibe la población usuaria de la prestación. Es la denominada “fórmula de estímulos al empleo”, que supone mejorar la cifra final de la RGI de la persona que trabaja con el fin de que supere, hasta en un 30%, lo que ingresaría en concepto de RGI sin ningún tipo de empleo. Simplificando: el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos premia con una mayor retribución a través de la RGI, el ejercicio de la actividad laboral. Esta modalidad de RGI, es una tendencia que se asienta, ya que interviene cada vez más en la medida que se reducen las jornadas laborales y los salarios. De forma tal, que podría llegar a convertirse en una modalidad directa de financiación del empleo precario.

Adicionalmente, la RGI desde la ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, dio entrada a las personas pensionistas en un importante porcentaje (actualmente, casi un tercio del colectivo receptor es pensionista), facilitando que las personas con pensiones más bajas, en una comunidad autónoma en la que las pensiones suelen ser altas, pudieran mantener un poder adquisitivo superior al del resto de pensionistas de España. Esta mejora, pactada políticamente antes de la gran recesión, supone que, en un futuro a medio plazo, tenga que afrontarse desde la RGI la situación de la población pensionista que llegue a la jubilación habiendo sufrido etapas “en blanco” en sus cotizaciones durante los años de crisis, o quizás incluso posteriormente, hasta su jubilación. Esto puede afectar, de manera intensa, a las personas mayores de 45 que no tengan oportunidad de retornar al mercado laboral.

Respecto a los efectos del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos sobre la economía en la comunidad autónoma, Arrieta y Calvo (2015), en su comparecencia ante los grupos políticos del Parlamento Vasco, han considerado que *“uno de los factores que explican la mejor situación socioeconómica y de empleo en Euskadi en relación con el resto de España es, precisamente, la existencia de la RGI, añadida a otros factores como la «apuesta» por la industria avanzada, la inversión en I+D+I, la internacionalización del tejido empresarial o el envejecimiento demográfico”*. Alertan también sobre el hecho de que *“la gran recesión, que va a dejar una cicatriz muy profunda en la sociedad y la economía, genera un riesgo real de cronificación del desempleo: podemos arrastrar en los próximos años tasas de desempleo muy importantes y solidificar un desempleo estructural”*. El desempleo de larga duración, el de las personas que llevan más de un año en búsqueda de empleo, alcanza ya al 64% de las personas afectadas. Por ello concluyen que *“del paro de larga duración a la exclusión social hay un paso y no es muy grande. La RGI y las políticas*

sociales no son sólo un deber, son el último dique de contención y el último muro para que estas personas puedan revertir su situación y no queden de forma crónica en situación de desempleo”

Otro asunto importante es la consideración del efecto que tiene la RGI sobre la actividad económica en el País Vasco. Según Zubero (2014), en términos de economía y empleo, la RGI contribuye a sostener 26.770 puestos de trabajo por la inyección que supone en el consumo. “La renta de garantía ha facilitado una mayor resistencia de Euskadi a la crisis... Esto es algo que nadie cuestiona; pero no es menos cierto que tampoco se valora adecuadamente”. Lógicamente, el cobro de la prestación debe destinarse a cubrir las necesidades básicas y no hay otra opción que emplearla íntegramente en el pago de bienes de consumo y servicios básicos, ya que apenas hay margen de ahorro. Hay que tener en cuenta que las cantidades íntegras que es posible percibir se encuentran entre los 616 (en el caso de una sola persona) y los 875 euros aproximadamente (en el caso de familias integradas por tres o más miembros), cantidades con las que hay que hacer frente al coste de la vida en el País Vasco, más elevado que el de otras comunidades autónomas en el acceso a la vivienda, la cesta de la compra, el transporte, etc.

En cuanto a la existencia de fraude, es un asunto que está siendo utilizado políticamente y de forma intensiva por el Partido Popular en el País Vasco, que ha señalado abiertamente a la población extranjera (magrebí en particular) como población infractora en el cobro de la RGI y ha llegado a proponer que se impida el acceso a la RGI a los inmigrantes irregulares. En un intento de neutralizar este discurso y con el fin de poner en valor el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, el resto de grupos políticos con representación en el Parlamento Vasco se han propuesto despejar las dudas que se puedan crear en la población respecto al fraude en el cobro de la RGI y evitar la criminalización del colectivo supuestamente infractor. En esta labor, además de recurrir a especialistas técnicos en la materia, han encontrado el apoyo de otros agentes sociales como sindicatos, entidades del tercer sector e incluso de la iglesia vasca.

En los datos aportados por fuentes oficiales de Gobierno Vasco, las cifras indican que en los últimos tres años, Euskadi ha gastado 1.313 millones en la RGI y la PCV. Se estima que el fraude ha ascendido durante ese período de tiempo a 3,8 millones de euros, el 0,3% del total. En cualquier caso, se trata de un índice muy inferior al fraude existente en materia fiscal en el País Vasco, donde uno de cada cinco euros no es detectado por las haciendas territoriales y supera largamente al fraude existente en otros países de la UE como Gran Bretaña o Austria, donde sólo escapa al control fiscal uno de cada diez euros.

Sánchez (2015), considera ínfimo y limitadísimo el nivel de fraude en RGI durante los años 2012 y 2013 y con instrumentos de control adecuados para detectarlo. Defiende que los inmigrantes

irregulares que hayan generado derecho a cobrar RGI, la perciban porque en caso contrario se les abocaría a delinquir. Ante la disyuntiva de emplear dinero público en seguridad ciudadana o en prestaciones económicas, asegura que “la RGI es un recurso eficaz contra la exclusión y la delincuencia”.

4. Análisis de las diferentes posiciones ideológicas en la comunidad autónoma frente a la Renta de Garantía de Ingresos y su posible evolución a medio plazo

Hasta el año 2011 las posiciones ideológicas de los partidos políticos respecto a la RGI no eran conocidas para la sociedad, ya que apenas había debate al respecto al no haber formado parte de la agenda política. La dinámica de funcionamiento de la RGI seguía su curso sin apenas variaciones. A partir del traspaso de competencias a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, el asunto empezó a formar parte del orden del día en los debates parlamentarios y, de ahí, a ocupar titulares de prensa. Hace pocos meses el alcalde de Vitoria, del Partido Popular, decidió utilizar este asunto para ganar apoyo social en su ciudad, recurriendo a una plataforma ciudadana, para reclamar como requisitos de acceso a la RGI demostrar 5 años de residencia legal en el País Vasco o, en su defecto, 5 años de actividad laboral remunerada. También propone excluir del acceso a la RGI a quienes cuenten con antecedentes penales y que las personas perceptoras de RGI puedan realizar trabajos en beneficio de la comunidad a través de los ayuntamientos.

Esa plataforma ciudadana ha iniciado una campaña de recogida de 30.000 firmas en toda la comunidad autónoma, para presentar una iniciativa legislativa popular en el Parlamento Vasco de reforma de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, para Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Las redes sociales también han contribuido a encender el debate sobre el fraude y las restricciones de la RGI, a través de mensajes hostiles, en la mayor parte de los casos, contra quienes necesitan del sistema vasco de protección social para sobrevivir.

Todos los grupos políticos y agentes sociales, excepto el Partido Popular, han reaccionado de forma unívoca con argumentos en defensa del modelo social vasco, reivindicando sus veinticinco años de historia, y recordando que está constituido por la educación universal, la sanidad para todos, el sistema de pensiones y la protección social. Se ha dejado claro que la obligación del Gobierno Vasco en la gestión de la RGI es doble: por un lado garantizar que la solidaridad de todos llega a los que la necesitan y, paralelamente, perseguir a los infractores. Les han censurado que hayan hecho propuestas de modificación de la RGI, favoreciendo la xenofobia, utilizando el miedo para crear enfrentamientos entre las personas más desfavorecidas y polemizando sobre esta prestación económica en los meses previos a las elecciones municipales y forales.

A corto plazo, algunos políticos aseguran que la polémica se apagará una vez que se celebren las elecciones municipales y forales del 24 de mayo de 2015. No obstante, que el resto de fuerzas políticas haya cerrado filas para frenar esta polémica es una actitud fuera de lo común y es previsible

que, a medio plazo, se mantenga. Aunque accedieran al Parlamento Vasco nuevas formaciones políticas o redujeran su presencia algunas de las actuales, no se vislumbran variaciones importantes en la composición de los dos grandes grupos políticos (PNV y Bildu) sin el apoyo de los cuales, no tendría recorrido ninguna iniciativa para cambiar sustancialmente el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

Estamos asistiendo a la demostración de que la RGI es un asunto altamente manipulable por la clase política y por los medios de comunicación y, entre ambos, logran que las personas opinen de forma emocional porque se juega con el miedo a perder (lo poco o lo mucho que se tenga) pero, como suele ocurrir con los problemas complejos que afectan a la sociedad, las opiniones individuales no calan lo suficiente como para alterar el statu quo. En general, es difícil para cualquier persona, dejar en segundo plano sus intereses particulares y emprender acciones efectivas para que se materialice la retirada de la RGI a los inmigrantes no regularizados o se persiga el fraude con más dureza, aunque se esté plenamente de acuerdo con ambas propuestas. La responsabilidad individual frente a los problemas sociales se traslada al ámbito institucional en casi todos los ámbitos de la vida y, a veces, como ha ocurrido ahora, las instituciones actúan con responsabilidad evitando alimentar la polémica y apostando por defender lo que ha demostrado servir para la mayoría de la sociedad desde hace veinticinco años.

III DISCUSIÓN

1. Recuperando la filosofía del primer decreto del Ingreso Mínimo Familiar

La RGI es una prestación económica pública bastante perfeccionada después de más de treinta años de evolución legislativa en servicios sociales. No en vano, la primera regulación legal de los servicios sociales en el ámbito autonómico se produjo en el País Vasco con la Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales. Esta ley, aunque breve en su articulado, fue vanguardista en sus objetivos de ordenar y dar coherencia legal a la actividad de los sectores público y privado, que constituyen el ámbito de los servicios sociales. Se reconoció que la dispersión organizativa existente era consecuencia de la multiplicidad de organismos que se ocupaban del bienestar de la población y de los servicios sociales destinados a promoverlo. Tuvo carácter generalista en cuanto al reconocimiento del derecho a los servicios sociales para toda la población, superando la diferencia entre afiliados y no afiliados a la Seguridad Social hasta entonces imperante. Trató de ejercer las competencias legislativas exclusivas que se habían reconocido en el Art. 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), en materia de asistencia social y servicios sociales, considerando como tales: las fundaciones y asociaciones de carácter benéfico y asistencial, la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores y de reinserción social, el ocio y esparcimiento, el desarrollo comunitario, la condición femenina y la política infantil, juvenil y de la tercera edad.

Señaló que los ayuntamientos, por su proximidad al ciudadano y por disponer de mayor conocimiento de la realidad social en la que operaban, debían ostentar el protagonismo en la prestación de los servicios sociales descentralizados.

Otra característica de la ley, fue la universalización de los servicios sociales públicos, reconociendo como titulares de este derecho de ciudadanía a los españoles residentes y transeúntes en el País Vasco, e incluso a los extranjeros y apátridas en las condiciones que reglamentariamente se establecieran.

No es frecuente, tres décadas después, que se recupere el valor de esta primera ley que sentó las bases para que el País Vasco se dotara de un sistema moderno de servicios sociales, servicios que debían ser públicos, universales y descentralizados. Además, esta ley fue suficiente para que se decretara, a partir de ella, el primer Ingreso Mínimo Familiar (Decreto 39/1989, de 28 de febrero). Este decreto, reguló la concesión del Ingreso Mínimo Familiar y modernizó los modelos asistenciales con una prestación económica que pretendía situarse al nivel de las rentas básicas europeas, aunque ésta sólo se dirigía a paliar situaciones de extrema necesidad y no era una alternativa para las familias que vivían con pobreza relativa ni tenía capacidad para resolver el problema de la pobreza en su conjunto. Pocos meses más tarde, otra Renta Básica fue decretada en la Comunidad Autónoma de Navarra (Decreto Foral 168/1990, de 20 de junio).

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que este primer Decreto de 1989, no excluía del acceso al Ingreso Mínimo a los extranjeros sin regularizar ni a las personas que no acreditaran vida laboral, con lo que las propuestas del Partido Popular en el País Vasco colocarían a la sociedad actual, más diversa étnicamente y con altos índices de desempleo estructural, en el escenario anterior a 1989 en cuanto al acceso a la RGI para determinados colectivos, comprometiendo seriamente el carácter público y universal del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Casi catorce años después, se promulgó la Ley 5/1996, de 18 de octubre. Esta ley perfeccionó y desarrolló el Sistema de Servicios sociales de responsabilidad pública, que estructuró y ordenó como un sistema diferenciado y complementario de otros sistemas y políticas públicas también orientadas al bienestar social. Posibilitó, entre otras mejoras, la progresiva extensión de la red de servicios sociales, el desarrollo de sus prestaciones y una mayor clarificación en materia competencial.

2. La RGI y la práctica profesional del trabajo social en el País Vasco

La gestión del Ingreso Mínimo acercó a los servicios sociales a toda la masa de población afectada por la reconversión industrial de los noventa. En esta coyuntura, los trabajadores y trabajadoras sociales empezaron a visibilizar su utilidad y se amplió el espectro de población

atendida, que pasó de ser población usuaria “habitual” (constituida por minorías étnicas, personas consumidoras de sustancias tóxicas, mujeres solas con hijos a cargo, personas ancianas, personas afectadas por discapacidades psíquicas o funcionales, personas sin techo o población reclusa), a ser población normalizada que se encontraba, de forma coyuntural, desempleada y con escasos recursos económicos.

Aquel contexto sirvió a la profesión para darse a conocer y para ser un referente importante en los municipios tanto para la población como para la clase política. También favoreció el desarrollo del trabajo en red con otros servicios e instituciones de los que era usuaria la población atendida, así se empezó a trabajar en coordinación con otros sistemas como el educativo, el sanitario, la administración de justicia o el tercer sector.

Por otro lado, la actividad de gestión de la RGI tuvo un efecto pernicioso ya que a lo largo de los años ganó terreno en las agendas profesionales y terminó transformando a los trabajadores y trabajadoras sociales de base en dispensadores de ayudas económicas. Hubo épocas en las que, superados por las dificultades, el propio colectivo llegó a percibirse así puesto que la saturación de la demanda de prestaciones económicas iba en detrimento del ejercicio puro del trabajo social. Resultó muy complicado ser agentes de cambio frente a la resistencia natural de las personas a intentarlo y, a la vez, reforzar las capacidades de las personas para la superación de las situaciones-problema.

Los convenios de inserción social, mencionados en la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social y desarrollados por el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción, resultaron una herramienta muy valiosa porque permitieron completar la gestión administrativa del Ingreso Mínimo de Inserción con las acciones propias del trabajo social. Además, aumentó el grado de implicación de las personas participantes y consiguió mantener dentro de los estándares de inclusión a la mayoría de familias con las que se trabajó. De hecho la suscripción consensuada de dichos convenios con las personas perceptoras de la RGI se mantuvo como práctica habitual hasta que se produjo el traspaso de la gestión a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, en diciembre de 2011.

3. Los Servicios Sociales de Base y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

Los Servicios Sociales de Base son claves en la atención a las necesidades de las personas y en la detección y abordaje de situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, se produce una importante brecha entre el papel que les reconoce la Ley y las funciones que están pudiendo desempeñar. Así, lejos de ser la puerta de entrada al Sistema de Servicios Sociales, se transforma en un agente subsidiario o complementario del resto de sistemas del Estado de Bienestar.

Un funcionamiento institucional altamente jerarquizado ha propiciado que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (dependiente de la Consejería de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco), esté relegando a los Servicios Sociales de Base municipales a desarrollar un papel subsidiario y auxiliar para que la entidad mencionada, ejerza sus competencias por encima de todo. Por otro lado, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, restó protagonismo a los Servicios Sociales de Base, que, sobre el papel, dejaron de ser la puerta de entrada al Sistema Público de Servicios Sociales para pasar a ser un componente más del sistema junto con prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y privada concertada.

Se pone de manifiesto el carácter centralizador que distingue al Gobierno Vasco en sus relaciones internas con la estructura institucional de la comunidad autónoma, lo que resulta paradójico cuando siempre ha sido tan sensible para denunciar a los impulsos centralizadores del Gobierno de Madrid y reclamar competencias propias.

Respecto a la necesaria colaboración y coordinación interadministrativa para el desarrollo de los servicios sociales y la atención social a la población, la coordinación con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, se basa principalmente en compartir información y en alimentar aplicativos informáticos, sin que se haya consensuado el valor del diagnóstico social y el papel de la intervención social que desarrollan los Servicios Sociales de Base. Se constata la necesidad de compartir objetivos en la atención a las personas. El colectivo de trabajadores sociales suele expresar quejas en cuanto a la disparidad de criterios sobre las decisiones de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (especialmente en cuanto a denegaciones, cobros indebidos, suspensiones o extinciones de la RGI). Algunas de estas resoluciones dificultan el trabajo social con las personas y familias, incidiendo en las funciones de los Servicios Sociales de Base, que deben afrontar de manera sobrevenida la inexistencia de recursos para evitar el agravamiento de la situación social de las personas afectadas, ya que la falta repentina de ingresos puede abocar a los desahucios, a la suspensión de suministros básicos en las viviendas o a las dificultades graves para cubrir las necesidades alimenticias de las personas.

En estos casos, la oficina del Ararteko-Defensor del Pueblo Vasco, es un recurso habitual para derivar a las personas afectadas cuando éstas no pueden ejercer sus derechos por las decisiones de la administración pública. Esta entidad, presenta un informe anual al Parlamento Vasco en el que da cuenta de las quejas recibidas y efectúa las recomendaciones para que se corrijan las prácticas que puedan ser compatibles con el abuso administrativo en cuanto a incumplimientos del procedimiento y de la normativa reguladora de esta prestación.

Por otro lado, en los próximos meses se decretará la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, cuyo borrador ya se ha redactado y se está tramitando el texto definitivo. Si no se producen variaciones, en el Capítulo 3 de dicho decreto, se establecerá expresamente que el procedimiento ordinario de acceso al Sistema Vasco de Servicios Sociales para

la población, sean los Servicios Sociales de Base municipales. El retraso en el desarrollo de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, debido a las discrepancias interinstitucionales por su financiación, también ha resultado un lastre para el desarrollo de los servicios sociales de base en el escenario “post RGI”.

Respecto al futuro a medio plazo de la RGI, si continúa siendo gestionada Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, se puede anticipar que, por coherencia de la propia entidad gestora con sus objetivos, será aún más importante ganar eficacia en cuanto a la inserción laboral, entendida ésta como activación para que las personas perceptoras sean empleables. Para ello, puede ser preciso que el número de personas perceptoras comience a descender, de manera que el ente gestor tenga que abarcar menos y alcance a realizar más acciones dirigidas a la inserción laboral, dedicando a ese fin recursos técnicos y económicos de los que no dispone en este momento. Podría parecer incoherente en un escenario en el que empiezan a llegar mensajes sobre el fin de la recesión y sobre la mejora de los datos económicos, que se sostuviera durante cinco años más el actual nivel de gasto en la RGI, por parte del gobierno autonómico. Sin embargo, hay que señalar que el número de familias perceptoras nunca ha disminuido en la historia de la prestación ya que las sucesivas modificaciones legislativas han ampliado las posibilidades de acceso a la RGI a cada vez más familias. Tampoco nunca, en estos veinticinco años, se ha producido una disminución de gasto de un año con respecto al anterior a pesar de los ajustes presupuestarios del Gobierno Vasco en el 2011. Teniendo en cuenta, por la tendencia a subir en el 2014, que el aumento de los ingresos públicos puede acelerarse de manera vertiginosa en los próximos meses, síntoma de recuperación de la economía vasca, y el hecho de que el mercado laboral no va a crecer en la misma medida ni con empleos de remuneración elevada, sino más despacio y en formato de “minijobs” en el sector servicios, es previsible que el gasto en la RGI se mantenga. Incluso puede que siga creciendo de forma sostenida, amparado por un amplio pacto político que históricamente ha existido en torno a la política de garantía de ingresos.

IV. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y PROSPECTIVA

Como conclusiones generales de este trabajo sobre la RGI en el País Vasco, se plantean las siguientes:

- Se ha demostrado que la RGI ha protegido al conjunto de la sociedad vasca de la expansión de la pobreza y de la desigualdad extrema durante veinticinco años, este resultado se ha visibilizado y reconocido especialmente en estos últimos años de gran recesión económica.
- Desde hace veinticinco años es nuestra seña de identidad en la oferta de servicios públicos, un instrumento “extra” en favor del bienestar, que nos ha distinguido de las prestaciones económicas existentes en otras comunidades autónomas.

- El cambio de la gestión de los servicios sociales a los servicios de empleo no ha servido para impulsar la activación laboral, al menos en cuanto al acceso al empleo de las personas perceptoras. No se ha producido suficiente oferta laboral ni formativa para ocupar a las personas beneficiarias, a pesar de las inversiones públicas en ese ámbito.
- El colectivo profesional de trabajadoras y trabajadores sociales, se ha liberado de la presión que suponía la gestión de esta prestación económica en cuanto a carga de trabajo y, sobre todo, en cuanto a la culpabilización que se ha hecho al sector por su escasa acción de control sobre el fraude. Esta labor de control, ajena a los objetivos del trabajo social y para la que los servicios sociales de base no estaban dotados, ha sido utilizada para desacreditar a la profesión y, lamentablemente, ha calado más en el subconsciente colectivo que las dos décadas de intervención social con miles de familias. Paradójicamente, se admite de forma implícita que el trabajo profesional desarrollado, ha conseguido situar en parámetros de inclusión social a la mayoría de las familias perceptoras de RGI, razón por la cual se puede afirmar que la acción profesional cumplió con su principal misión en este ámbito.
- Puede prolongarse el consenso entre las principales fuerzas políticas para la defensa del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, sin introducir restricciones importantes en el acceso a la RGI, que conservará su carácter de derecho subjetivo. Parece probable que la inversión pública en esta prestación económica se mantenga en los niveles actuales a medio plazo (durante los próximos cinco años) o incluso aumente. Los incipientes datos de mejora de la situación económica y las expectativas de crecimiento, que ya han producido un aumento de ingresos de las administraciones públicas, y predicen aumentos importantes en el corto y medio plazo, según se indica desde el Consejo Vasco de Finanzas, permitirá sostener esta inversión pública. Un elemento necesario, si tenemos en cuenta que la década de crisis dejará una huella importante en muchas pensiones a medio y a largo plazo, que requerirán complemento de RGI durante toda su vigencia en muchos casos. Adicionalmente, el mercado de trabajo no crecerá tan rápido ni con la calidad de empleo y salario previo a la crisis, con lo que indudablemente el número de trabajadores pobres perceptores de complemento de RGI, aumentará de forma sostenida.
- El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos tiene un impacto sustancial en la sociedad vasca, evitando grandes bolsas de pobreza extrema e igualando las condiciones económicas de miles de personas empleadas. Sin la existencia de la RGI, tal cual la conocemos hoy, peligraría la cohesión social del País Vasco.

En la sociedad tecnológica, la exclusión social está considerada un fenómeno multidimensional y así se constata, a través de la práctica profesional del Trabajo Social, cuando se observa que disponer de una renta mínima no evita algunas situaciones de riesgo o exclusión social

en las personas, como no siempre las evita el hecho de tener trabajo o medios básicos de vida. Por otro lado, se trata de un fenómeno de creciente importancia ya que la misma revolución tecnológica seguirá propiciando la existencia de grupos socialmente excluidos.

En términos generales, se ha logrado exponer lo que se había propuesto en cuanto a la evolución legislativa de la RGI y los efectos que ha generado, a lo largo de veinticinco años, en diferentes programas de política social (de ámbito europeo, nacional y autonómico), en el cambio de la práctica profesional del trabajo social en el País Vasco y en la percepción que se tiene de la RGI desde el ámbito técnico, político y social de la comunidad autónoma, así como una proyección de su evolución.

Sin embargo, han resultado ser limitaciones el no abordaje, en este trabajo, de la intensa actividad de los servicios sociales de base con los sectores de población a los que les resulta muy difícil o imposible hacer valer sus derechos de acceso a la RGI y a los cuales Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, no ofrece orientación ni facilita información suficiente. En esta situación se hallan las personas que aún no reúnen los requisitos de acceso a la RGI, con las que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo apenas interviene aunque se trate de personas aptas para recibir acciones relacionadas con la inclusión social a través del empleo o las personas que han iniciado la solicitud y deben esperar hasta más de seis meses para que Lanbide-Servicio Vasco de empleo complete la tramitación. Estas últimas personas, suelen requerir orientación en cuanto a la obtención de documentos acreditativos de su situación en las semanas previas a la solicitud y durante el tiempo que dura el trámite administrativo, en los que es frecuente que se les requiera añadir más documentación (que a veces no es fácil obtener), en un plazo diez días. A la vez, son muy frecuentes las incidencias que ponen en riesgo el acceso o la continuidad de la prestación, tales como los cambios de domicilio, los cambios en las unidades de convivencia, dificultades para justificar determinadas situaciones de necesidad, denegaciones, presentación de recursos, suspensiones cautelares del cobro, o requerimientos de cobro indebido, en un contexto de relación con la entidad gestora muy difícil para las personas afectadas. Todas estas circunstancias, que abarcan una casuística muy amplia, y que forman parte del trabajo cotidiano con las familias en los servicios sociales de base del País Vasco, no se han abordado en este trabajo.

La propuesta de prospección sobre esta materia podría ir en el sentido de investigar la relación actual de las familias receptoras de la RGI en el País Vasco con los servicios sociales de base, ya que, se mantiene la intervención social con un grupo importante de personas beneficiarias que, afectadas por carencias importantes, no están en disposición de llegar a ser aptas para el empleo en el mercado laboral ordinario. Estas personas son dirigidas, de manera informal, a los servicios sociales de base por el personal técnico que realiza la orientación laboral en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Otra línea de investigación interesante, considerando las diferencias existentes de alcance y cobertura de las rentas mínimas entre las comunidades autónomas, sería explorar las posibilidades de aplicar un modelo de RGI similar al existente en el País Vasco, que pueda cubrir las necesidades básicas y esté vinculado a la inserción socio-laboral en el resto de territorios autonómicos, simulando la existencia de una Ley estatal sobre la materia que implicara una homogeneización de derechos. Proyectar de forma teórica la existencia de esta prestación tal cual existe en Euskadi, en el resto de España, para observar los posibles logros en la lucha contra la pobreza y la exclusión en el Estado.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo del Consejo de Gobierno del 12 de diciembre de 2014 (Resumen). *460 millones de euros para atender las necesidades de la RGI y la PCV*. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Recuperado el 31 de marzo de 2015

<http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/23448-460-millones-euros-para-atender-las-necesidades-rgi-pcv-resumen-del-acuerdo-del-consejo-gobierno-del-2014>

Aguirre, J.A. (1990). *Plan de Lucha contra la Pobreza en la C.A.P.V.* Revista Zerbitzuan 12-13, 12-25.

Alujas, J.A. (2004). *La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 51, 15-29.

Arredondo, R. (2010). *Diccionario Práctico Trabajo Social*. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Málaga (Málaga). 70-132.

Arrieta, F. y Calvo, I. (2015) Comparecencia ante la Comisión de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Parlamento Vasco, el 2 de marzo de 2015. Recuperado el 31 de marzo de 2015 de

http://www.parlamento.euskadi.net/fr_iniciac/DDW?W=INI_NUMEXP='10\10\06\03\0770'

Cáritas. *Informe sobre la evolución de las rentas mínimas de inserción desde el comienzo de la crisis 2008-2011*.

Decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar. Boletín Oficial del País Vasco, 44, de 6 de marzo de 1989.

Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción. Boletín Oficial del País Vasco, 20, de 31 de enero de 2000.

Decreto 199/2002, de 30 de julio, por el que se articula el Programa Auzolan para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social. Boletín Oficial del País Vasco, 174, de 13 de septiembre de 2002.

Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Boletín Oficial del País Vasco, 114, de 17 de junio de 2010

Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la Prestación Complementaria de Vivienda. Boletín Oficial del País Vasco, 2, de 19 de enero de 2010

Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales. Boletín Oficial de Navarra, 87, de 20 de julio de 1990.

Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. *Borrador técnico de Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales* (2012). Recuperado el 31 de marzo de 2015

http://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/informacionpublica_cartera/es_doc/adjuntos/Decreto%20de%20Cartera%20Julio%202012.pdf

Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, (2012). *III Plan Vasco de Inclusión Activa. 2012-2016*. Vitoria-Gasteiz Servicio Central de Publicaciones. Gobierno Vasco.

Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. *Lanbide mejora su gestión en 2013 y fija su objetivo en el fomento de la intermediación laboral*. (2014). Recuperado el 31 de marzo de 2015 de http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/18576-lanbide-mejora-gestion-2013-fija-objetivo-fomento-intermediacion-laboral?criterio_id=835376&track=1

Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (Foessa). (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*.

Fundación Luis Vives. *Estrategia Europea de Inclusión Social 2005*. Cuaderno europeo 2. Cumbre de Lisboa.

Lanbide. Expedientes activos de RGI en febrero de 2015 en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Recuperado el 31 de marzo de 2015 de http://www.lanbide.euskadi.eus/y94-estadist/es/contenidos/estadistica/rgi_beneficiarios_territ_2015/es_def/rgithcae.shtml

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Boletín Oficial de País Vasco, de 12 de enero de 1980.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido. Boletín Oficial del Estado, 103, de 30 de abril de 1982.

Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales. Boletín Oficial del País Vasco, 71, de 2 de junio de 1982.

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. Boletín Oficial del País Vasco, 182, de 10 de diciembre de 1983.

Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción. Publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, 106, de 30 de mayo de 1990.

Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social de prestaciones no contributivas. Boletín Oficial del Estado, 306, de 22 de diciembre de 1990.

Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, 218, de 12 de noviembre de 1996.

Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social. Boletín Oficial del País Vasco, 105, de 8 de junio de 1998.

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, 7, de 8 de enero de 2000.

Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales. Boletín Oficial del País Vasco, 249, de 30 de diciembre de 2000.

Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el mercado de trabajo remunerado. Boletín Oficial del Estado, 135, de 7 de junio de 2005.

Ley 4/2007, de 22 de junio, de Carta de Derechos Sociales, del Parlamento Vasco, 134, de 12 de julio de 2007.

Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Boletín Oficial del Estado, 299, de 14 de diciembre de 2007.

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco, 246, de 24 de diciembre de 2008.

Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Boletín Oficial del País Vasco, 250, de 31 de diciembre de 2008.

Ley 4/2011 de modificación de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Boletín Oficial del País Vasco, 233, de 12 de diciembre de 2011.

Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social. Boletín Oficial del Estado, 116, de 15 de mayo de 2013.

Ley 10/2013, de 27 de noviembre de Inclusión Social del Parlamento de Galicia. Boletín Oficial del Estado, 25, de 29 de enero de 2014.

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *Los 10 años de los planes nacionales de acción para la inclusión social en el Reino de España*. 2010.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*. Centro de Publicaciones del Ministerio.

Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Empleo y Seguridad Social. *Informe Nacional Social Reino de España 2014*.

Orden de 14 de febrero de 2001, por la que se establecen los Estímulos al Empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social. Boletín Oficial del País Vasco, 37, 21 de febrero de 2001.

Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2015 (2014). Departamento de Hacienda y Finanzas. Gobierno Vasco. Recuperado el 31 de marzo de 2015 de http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/5334/Presupuestos_Generales_2015.pdf?1414588338

RAIS Fundación, *Innovación social con las personas sin hogar*. Recuperado el 31 de marzo de 2015 de https://www.raisfundacion.org/es/que_hacemos/personas_sin_hogar

Real Decreto Ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre el fomento de empleo y protección por desempleo. Boletín Oficial de Estado, 186, de 4 de agosto de 1992.

Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento del empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. Boletín Oficial del Estado, 168, 14 de julio de 2013.

Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Boletín Oficial del Estado, 290, de 5 de diciembre de 2006.

Real Decreto 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Boletín Oficial del Estado, 36, de 11 de febrero de 2012.

Resolución del 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013.

Rodríguez Cabrero, G. (2009). Valoración de los Programas de Rentas Mínimas en España. Comisión Europea. 4-8.

Sánchez, P. M. (2014). La garantía de ingresos y los servicios sociales en Euskadi. 2011-2013. Investigación para UNIR. Recuperado el 30 de marzo de 2015 de <http://www.pedrosanchez.info>

Sánchez, P. M., comparecencia ante la Comisión Especial de Ayudas Sociales del Ayuntamiento de Vitoria el 9 de marzo de 2015. Acta no publicada.

Sanzo, L. (2013). *La política de garantía de ingresos en Euskadi*. Revista Zerbitzuan 53, 9-28.

Save the Children. *Pobreza Infantil y Exclusión Social en España*. Recuperado el 31 de marzo de 2015 de <http://www.savethechildren.es/datos-pobreza-y-exclusion/>

Servicio Público de Empleo Estatal. *Programa PREPARA (2013)*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

VI BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea. Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Bruselas.

Laparra, M. (2004). La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. Documentación Social 135. Cáritas Española.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Informe de Rentas Mínimas de Inserción (2012). El Sistema Público de Servicios Sociales.

Raya Díez, E. (2009). Exclusión Social: Indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 70.

Sanzo, L. (2015). El impacto positivo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos en la evolución social y económica de Euskadi entre 1989 y 2014. Vitoria Gasteiz. Gobierno Vasco. Recuperado el 31 de marzo de 2015 de

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/noticia/estadistica_maroto/es_def/adjuntos/Ayuntamiento%202015_con%20logo.pdf

Zubero, I. (2014). ¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid. Fundación FOESSA.

VII NOTICIAS DE PRENSA

La RGI en Euskadi no logra el objetivo de la inserción laboral. (2014). Recuperado el 31 de marzo de 2015 de <http://dkh.deusto.es/comunidad/press/recurso/la-rgi-en-euskadi-no-logra-el-objetivo-de-la-inser/c494c14f-b597-4876-850f-80e62a019471>