

5/12

*dictamen*

Sobre el

“III PLAN VASCO PARA LA INCLUSIÓN  
SOCIAL (2011-2015) –  
- PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA”.

Bilbao, 22 de febrero de 2012



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Araoetarako Batzordea



*dictamen* 5/12



## I.- INTRODUCCIÓN

---

El día 9 de enero de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, solicitando informe sobre el “*III Plan Vasco para la Inclusión Social 2011-15. Plan Vasco de Inclusión Activa*”, según lo establecido en el artículo 3.1. de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

El objetivo general de esta iniciativa es *“promover la construcción de una sociedad en la que todas las personas que la conforman se sientan con los mismos derechos y obligaciones, al margen de su situación económica y social, en la que sus diferencias sean respetadas, y sus necesidades básicas – tanto económicas como de empleo, relacionales, educativas, de salud, o vivienda- se encuentren cubiertas”*. Asimismo, se establece otro objetivo de naturaleza cuantitativa: la reducción del número de personas en situación de pobreza y exclusión social en un 12,5% en la CAPV durante el periodo de vigencia del Plan hasta 2015, prestando especial atención a la prevención y erradicación de las situaciones de pobreza infantil y juvenil.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 3 de febrero de 2012 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 22 de febrero donde se aprueba por unanimidad.

## II.- SÍNTESIS DEL CONTENIDO

---

### 1. Antecedentes

La experiencia vasca de lucha contra la pobreza y por la inclusión social nació con el Primer Plan integral contra la pobreza en Euskadi (1988). Este documento, recogía la creación del primer programa de Rentas mínimas,

llamado entonces Ingreso mínimo familiar (1989). Posteriormente, la Ley 12/1998 contra la exclusión social, recogía la elaboración del primer Plan vasco de inclusión. Desde entonces, la lucha contra la pobreza y la exclusión ha tenido continuidad con los sucesivos planes de inclusión social y con la progresiva consolidación del sistema de servicios sociales. En particular, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y la inclusión social, y el último Plan interinstitucional de inclusión social 2007-2009 han supuesto un avance significativo tanto en la definición, conocimiento y consolidación del sistema vasco de los servicios sociales así como respecto de la protección ofrecida por el sistema vasco frente a la pobreza económica.

5/12d

Efectivamente, la CAPV muestra, junto con la Comunidad Foral de Navarra, las menores tasas de pobreza del Estado. Además, ha mostrado una tendencia clara y decreciente hasta 2008, en gran medida debido al fuerte incremento de las transferencias sociales, aunque la crisis económica ha revertido esta tendencia y ha elevado las tasas de pobreza los tres últimos años.

El nuevo Plan Vasco de Inclusión Activa 2011-2015 (PVIA) afirma que, a pesar de la positiva evaluación de la acción protectora de la política social, en particular la labor de los servicios sociales, la valoración en términos de consecución de la inclusión social y laboral de las personas en situación y/o en riesgo de exclusión social presenta márgenes de mejora en relación con ciertos fenómenos detectados:

- La actual coyuntura genera nuevos desafíos en materia de prevención de la pobreza y la exclusión social. En este sentido, se ha constatado la persistencia de algunos perfiles poblacionales como grupos en riesgo de pobreza y exclusión, al tiempo que se han detectado nuevos perfiles potenciales
- La prestación de servicios ha presentado ciertas insuficiencias o inadecuaciones que han limitado la inserción sociolaboral de personas perceptoras de prestaciones, pudiendo haberse generado eventuales cronificaciones de las situaciones de riesgo.
- A pesar de que la configuración de las prestaciones económicas pretende, además de paliar las situaciones de pobreza económica, la movilización de las personas para el empleo, sigue existiendo el riesgo de encontrar

ciertas distorsiones y desincentivos al empleo, particularmente en los casos de las personas con baja empleabilidad y, como consecuencia, bajos salarios potenciales.

- Las políticas de garantía de ingresos han tendido a concentrarse en la provisión de prestaciones económicas sin poder ofrecer el debido apoyo por parte de los servicios de empleo, de los servicios sociales, de educación, vivienda o salud.
- El sistema de servicios sociales se ha visto abocado a tramitar las prestaciones económicas, no pudiendo dedicar los recursos de atención individual y comunitaria suficientes para las situaciones de exclusión social de manera integral. Tampoco ha contado con la capacidad económica necesaria para ello.
- La concepción de una atención integral a un fenómeno multicausal, como es el de la exclusión social, no ha conseguido la implicación efectiva en igualdad de los diferentes sistemas que intervienen en la persona, familia/grupo y comunidad.
- La gestión de las prestaciones económicas por parte de los servicios sociales ha podido generar distorsiones en la relación de trabajo con las personas beneficiarias y ha podido restar demasiado tiempo y recursos del trabajo de servicios sociales.
- Finalmente, resulta imprescindible potenciar la comunicación y coordinación para un aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos ofrecidos.

5/12 *d*

En este contexto, se producen varios hechos que justifican la oportunidad de un cambio conceptual y estratégico:

- El Plan Estratégico de Servicios Sociales (PESS) ha sido formulado para dar respuesta al desarrollo de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y a los retos del sistema. Entre otros aspectos, plantea la opción de desligar la gestión de las prestaciones económicas de garantía de ingresos del sistema de servicios sociales.
- La CAPV cuenta, desde el 1 de enero de 2011, con la competencia de la ejecución de las Políticas Activas de Empleo (PAE). La división competencial anterior dificultaba una correcta atención a las necesidades de inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.

Por otra parte, el proceso de Reforma estatal de las Políticas Activas de Empleo, iniciado con el RD Ley de 3 de febrero de 2011, reconoce por primera vez el derecho subjetivo a las políticas activas de empleo y prevé la elaboración de una Estrategia Española de Empleo y un Plan Anual, en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas, con el objetivo de mejorar la prestación de servicios de las PAE. En este contexto, la Estrategia Vasca de Empleo (EVE) se formula para abordar este objetivo y recoge la voluntad de que el Servicio Vasco Público de Empleo, el nuevo SVE-Lanbide, sea inclusivo y universal, y capaz de atender eficazmente a todos los segmentos poblacionales. Para ello, la Estrategia Vasca de Empleo debe dar respuesta al reto de asumir las PAE y fusionarlas con los esquemas existentes.

5/12d

- Se ha aprobado recientemente o están en proceso de aprobación otros planes, estrategias y modificaciones normativas de gran calado y relevancia para el Sistema de Inclusión Social. Entre ellas se cuentan la modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, la Ley de Vivienda, el III Plan interinstitucional de familia, el III Plan para la inmigración, el III Plan Vasco de Formación Profesional, el Plan de acción para el desarrollo de una escuela vasca inclusiva 2010-2016, el III Plan de Juventud, la Estrategia de Responsabilidad Social de las Empresas o la construcción del espacio sociosanitario. La elaboración del Plan Vasco de Inclusión Activa se une a todos estos procesos, coordinándose con ellos para garantizar la atención integral que se pretende por parte de todos los sistemas y para influir en el diseño de cada uno de ellos por separado.
- La aprobación de la Estrategia Europa 2020 (UE2020) ha provocado la adaptación estratégica a la misma de Ecoeuskadi 2020. En abril de 2011, el Gobierno de España presentó a la Comisión Europea su propio enfoque en su Programa Nacional de Reformas (PNR), planteando un objetivo de tasa de empleo (74%), otro de reducción del número de personas en situación de pobreza y exclusión social de 1,4-1,5 millones de personas hasta 2019, mencionando explícitamente la necesidad de abordar la pobreza infantil.
- Finalmente, el contexto de crisis económica obliga a asegurar la acción protectora del conjunto de sistemas, pero también a mejorar en eficacia y eficiencia. Entendiendo la Inclusión Social desde un punto de vista

integral y como una inversión y una oportunidad de crecimiento económico y de creación de empleo, ha de asegurarse que los procesos de inclusión no sólo no se entorpezcan por la crisis, sino que contribuyan a la recuperación económica.

En este contexto, el PVIA ve necesario y oportuno avanzar hacia un nuevo modelo de inclusión social, de manera que la eficacia de los servicios de inclusión social se materialice en inclusión efectiva y mejora de la situación de las personas más vulnerables.

## 2. Misión y Visión

Como iniciativa del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, el PVIA tiene por **objetivo** promover la construcción de una sociedad en la que todas las personas que la conforman se sientan con los mismos derechos y obligaciones, al margen de su situación económica y social, en la que sus diferencias sean respetadas, y sus necesidades básicas – tanto económicas como de empleo, relacionales, educativas, de salud, o vivienda- se encuentren cubiertas. Y esto, con el convencimiento de que la inclusión social sólo se alcanza facilitando la autonomía, la autogestión y los mecanismos para el control del propio individuo sobre sus elecciones y su vida, apoyando desde las Administraciones Públicas a todas las personas que tienen dificultades para ello.

### *Concepción multidimensional de los procesos de exclusión e inclusión*

El PVIA asume una concepción multidimensional de la exclusión/inclusión social y atiende particularmente a los procesos por los que una persona puede pasar de una situación de inclusión a una de exclusión y viceversa. Las personas a las que se dirige la atención del PVIA son:

1. personas con necesidades de inclusión relacional y/o de empleabilidad, en situación o riesgo de desprotección, de dependencia y/o de exclusión social,
2. personas perceptoras de RGI, o mayores de 18 años dependientes de una persona perceptora y con capacidad para trabajar o mejorar su



- empleabilidad,
3. personas procedentes del sistema sanitario y con necesidades de inclusión sociolaboral,
  4. personas con necesidades educativas de formación para el empleo reglada o no, enmarcadas en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, incluyendo las situaciones de reducida empleabilidad por abandono escolar prematuro, por carencia de competencias básicas de comunicación (idioma), escasas habilidades sociales y de relación, etc.
  5. personas con necesidades residenciales carentes de vivienda o en situación de infravivienda.

### ***La garantía del doble derecho, la diferencia entre pobreza y exclusión social***

Como elemento diferencial, el PVIA apuesta por el cumplimiento efectivo del doble derecho de las personas en situación o en riesgo de pobreza y/o exclusión social a unos ingresos mínimos y/o a la inclusión social. Reconociendo que ambas situaciones –pobreza económica y exclusión social- pueden coincidir, el PVIA trata de adecuar mejor los recursos existentes y adaptarlos a cada situación para mejorar su eficacia: así, por ejemplo, en muchas ocasiones, la problemática que se presenta es la de una falta temporal de ingresos económicos por falta de un empleo y sin otras problemáticas asociadas, en cuyo caso es necesaria la intervención de los servicios de empleo que ayuden a la persona a encontrar un empleo, manteniendo su nivel de ingresos durante el proceso, y conscientes de que la permanencia en el tiempo de esa situación puede acabar en una situación de exclusión.

En el extremo opuesto, algunas personas no están en situación de pobreza, gracias a ingresos de la familia o de otros dispositivos, pero sí pueden encontrarse en situación de desprotección, dependencia, discapacidad y/o exclusión social, que requiere de la intervención de los servicios sociales y de los otros sistemas: efectivamente, contar con recursos económicos no puede significar no tener acceso a servicios de inclusión. En muchos de los casos, ambas situaciones coexistirán, en cuyo caso la garantía del doble derecho implica no sólo el acceso a un ingreso mínimo sino también, y en el mismo nivel de exigencia, a los servicios que posibiliten la inclusión social de la persona objeto de intervención.

### ***El enfoque de la inclusión activa: un método de intervención***

En este contexto, el PVIA adopta el enfoque estratégico de la inclusión activa con una perspectiva integral, garantizando un nivel de ingresos mínimos adecuados ligados a la activación, el apoyo al acceso a un empleo decente<sup>1</sup> y a unos servicios públicos que faciliten los medios adecuados para apoyar la autonomía personal de los/as ciudadanos/as en todos los ámbitos de la vida provistos por los sistemas de servicios sociales, educación, vivienda y salud. Se entiende que el acceso a un empleo tiene mayoritariamente un contenido inclusivo, pero también que no es suficiente en las personas con déficits de salud, dificultades personales y relacionales.

El método de inclusión activa parte, como se recoge en el preámbulo de la Ley 18/2008, de la centralidad del empleo como herramienta de inclusión social y esencialmente de la exigencia mutua de activación social y laboral, *“mediante la participación obligada en un convenio de inclusión, poniéndose así en práctica el principio de reciprocidad entre la Administración y el ciudadano o la ciudadana en situación de exclusión”*. La inclusión activa compromete a todos los sistemas a articular los servicios necesarios para facilitar la inserción sociolaboral de las personas, en la configuración e intensidad adecuadas a cada una. Del mismo modo, la inclusión activa también 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 precisos acordes a su realidad y necesidades.

Dentro de la batería de herramientas del SVE-Lanbide están incluidas la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), como unas rentas activas que tienen por misión conectar prestaciones y activación a través del compromiso de la persona y su familia, plasmado en la firma del Convenio de Inclusión Activa.

---

1 Aunque el concepto de Trabajo decente está aún en construcción, en el seno de la OIT se le han atribuido las características de un trabajo productivo y seguro con respeto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social, con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

### ***El PVIA liderado por Empleo y Asuntos Sociales pero responsabilidad de todos los sistemas***

El PVIA se sitúa por tanto en el cruce de varios elementos estratégicos del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, particularmente, la Estrategia Vasca de Empleo (EVE) y el Plan estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2011-2014 (PESS). Junto a este liderazgo se sitúa el resto de Departamentos implicados que hacen sus propias aportaciones referidas a los sistemas que gestionan: así, los sistemas de Educación, Vivienda y Sanidad completan y hacen coherente e integral la estrategia de inclusión activa.

5/12d

Sin embargo, se detectan aún problemas en la delimitación y distribución de responsabilidades y competencias entre los sistemas. Como consecuencia, se pueden estar produciendo duplicidades en la prestación de determinados servicios o programas, espacios no atendidos, confusión entre los usuarios/as e ineficacias e ineficiencias en la coordinación intersistemas. Frente a esta situación, el enfoque del PVIA es que:

- Los/las profesionales de los servicios de empleo serán competentes del diagnóstico de empleabilidad de las personas objeto del PVIA, de derivarlas a los otros sistemas cuando sea necesario y de la coordinación con los mismos. Estos/as profesionales también se encargarán de la propuesta de itinerarios personales de activación sociolaboral y, en su caso, de la firma de los respectivos Convenios de Inclusión Activa<sup>2</sup>. Tienen a su disposición primordialmente todas las herramientas de empleo (servicios de información y orientación, formación ocupacional, búsqueda de empleo, intermediación laboral...) necesarias para la activación.
- Los/las profesionales del resto de sistemas (educación, salud, vivienda, servicios sociales) realizarán sus propios diagnósticos y tendrán a su disposición las herramientas necesarias para completar el itinerario individual e integral de inclusión social que la persona requiera, cada

2 La firma de Convenios de Inclusión Activa es perceptiva para las personas perceptoras de la RGI, pero también puede ser utilizada como herramienta de mejora de la empleabilidad por personas no perceptoras que voluntariamente quieran firmarlo

uno en su respectivo campo de actuación, asegurando la coordinación necesaria con el resto de profesionales.

- La gestión de la RGI y de la PCV es competencia de los servicios de empleo y ambas están condicionadas al acuerdo y firma por parte de la persona perceptora del Convenio de Inclusión Activa y a su cumplimiento.

Este proceso implica un trabajo basado en la articulación de los sistemas, de las redes de recursos y servicios que se concretará en la elaboración de protocolos de coordinación que formalizarán y darán cobertura a las actuaciones decididas, planificadas y participadas por/junto con los diferentes sistemas. Este aspecto se convierte en uno de los ejes esenciales del PVIA, que adopta como objetivo lograr una colaboración eficaz intersistemas, interdepartamental e interinstitucional que posibilite la atención integral que requieren las personas más vulnerables y su efectiva inserción sociolaboral.

### *Acceso universal y normalidad en la atención*

Otra novedad del PVIA es que recoge la garantía de un acceso universal a todas las personas en igualdad de condiciones y circunstancias, a través de los servicios de empleo, al conjunto de prestaciones incluidas en itinerarios personalizados de inserción sociolaboral en los que se establezcan los medios y recursos necesarios, incluido el acceso a prestaciones económicas.

En un entorno de herramientas comunes, normalizadas, ya que tendrán acceso a los mismos recursos que el resto de personas, las que tengan mayores dificultades serán atendidas sin embargo con una intensidad y especificidad adaptadas a sus necesidades, tal y como recoge la Estrategia Vasca de Empleo.

### **3. Las problemáticas ligadas a la pobreza y la exclusión social en la CAPV**

Desde sus orígenes, la pobreza se ha venido identificando con la carencia de recursos para satisfacer necesidades consideradas básicas, que influyen en la calidad de vida de las personas. Alude fundamentalmente a la privación de medios económicos, más aún, a la escasez monetaria.

Por otro lado, los procesos de exclusión social van más allá de la precariedad económica y se encuentran ligados a problemas relacionales, de autonomía personal, de relaciones personales, convivenciales y a problemas del entorno social. Así, la exclusión social implica aquellas situaciones en las que la persona tiene serias dificultades para acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción comunitaria, adentrándose en un proceso de pérdida de integración o participación en la sociedad. En este sentido, la exclusión podría estar vinculada a variadas situaciones, una de las cuales podría ser la privación en términos económicos. El PVIA diferencia las situaciones de pobreza económica de las de exclusión social, aunque reconociendo que ambas pueden coincidir.

5/12d

La delimitación de ambos conceptos resulta fundamental a la hora de establecer las líneas estratégicas del Plan y fijar sus ámbitos de competencia. Sin embargo, la medición de los mismos no resulta tarea fácil, ya que la exclusión así definida constituye un fenómeno de múltiples dimensiones para el cual no existe aún un consenso en cuanto a su cuantificación. Sí existe un consenso desde el principio en la UE de medir tanto la pobreza económica, como la incidencia de “factores excluyentes”, como la falta de empleo (de calidad), de vivienda (de calidad), de buena salud, de educación... Es esto lo que se mide y se contempla desde el principio de la Estrategia Europea de Inclusión Social en los entonces llamados “*indicadores de Laeken*”.

Sin embargo, nunca se ha medido la exclusión social en sí, es decir, el “grado de exclusión” que una persona padece. Si bien desde el Departamento de Empleo y Servicios Sociales se está trabajando en un instrumento de diagnóstico de la exclusión social que va a permitir avanzar en esa medición<sup>3</sup>, aún no es posible ofrecer datos. Por tanto, en el análisis diagnóstico que presenta el PVIA, en la mayoría de los casos se refiere a pobreza económica, medida en función de la disponibilidad de recursos de las familias y/o los individuos. En tanto que en los procesos de exclusión nos encontraremos con aspectos relacionados con las dificultades personales para el acceso adecuado a recursos de empleo, vivienda, sanidad y educación.

---

3 Es el Instrumento Técnico Común de Valoración de la Exclusión Social

Concretamente, puede mencionarse que la evolución de la pobreza en la CAPV ha sido en términos generales favorable en los últimos años, aunque la crisis económica ha tenido repercusiones negativas.

En términos generales, la economía vasca se ha caracterizado en los últimos años por registrar un incremento notable del PIB por habitante, hasta convertir a la CAPV en una de las regiones de mayor producto por habitante de Europa. A pesar de este incremento notable, una parte de su población aún vive en situación de vulnerabilidad. En cuanto a cómo se distribuye el PIB entre la población, la sociedad vasca aparece como una de las más igualitarias del mundo.

Profundizando en la evolución del fenómeno de la pobreza en los últimos años, aparecen ciertas tendencias que parecen marcar el periodo. Entre éstas, cabe destacar la reducción de la brecha de género, aunque todavía son necesarios más esfuerzos para llegar a una igualdad en materia de inclusión. Sin duda dos elementos a remarcar respecto a la evolución de las problemáticas de pobreza y exclusión social son la inmigración y la emergencia de las personas ocupadas en riesgo de pobreza. La inmigración, por una parte, ha aumentado considerablemente en número y es, en proporción, un grupo afectado en mayor medida por la pobreza. Por otra parte, la segmentación entre las personas trabajadoras ha hecho que en 2008 (último dato disponible) el perfil mayoritario de titular de un hogar en riesgo de pobreza de mantenimiento en la CAPV sea el de una persona ocupada.

Así, en la actualidad, los grupos poblacionales que sufren de una mayor tasa de pobreza en la CAPV son los hogares encabezados por personas jóvenes menores de 35 años y por personas inmigrantes. A estos perfiles vulnerables debe agregarse las personas mayores de 65 años y un nuevo grupo de riesgo, el de personas ocupadas.

#### **4. Pobreza y factores de exclusión**

La cuantificación de la pobreza y de la exclusión social requiere la definición previa de los fenómenos objeto de medición. En este sentido, tal y como se ha venido mencionando, el PVIA diferencia las situaciones de pobreza

económica de las de exclusión social, reconociendo que ambas situaciones pueden coexistir en una persona y su familia. Así, exclusión social y pobreza son conceptos complementarios pero no intercambiables, puesto que no toda persona pobre es excluida ni viceversa.

Las situaciones de la pobreza aluden fundamentalmente a la privación de medios económicos, más aún, a la escasez monetaria. Por otro lado, los procesos de exclusión social van más allá de la precariedad económica, y en la mayoría de los casos se encuentran ligados a problemas relacionales, de autonomía personal, de relaciones personales, convivenciales y a problemas del entorno social. En este sentido, la exclusión podría estar vinculada a variadas situaciones, una de las cuales podría ser la privación en términos económicos.

Así definidos, la pobreza y la exclusión social pueden analizarse desde diversas perspectivas. En el presente análisis se utilizará tanto un enfoque objetivo, a partir de indicadores sobre condiciones de la vida de los sujetos (renta, nivel de estudios, salud, empleo, etc.) y un análisis subjetivo, desde la percepción de las personas sobre su situación. Además, se estudiarán los principales perfiles de pobreza y exclusión, y las diferencias existentes entre las distintas provincias que componen la CAPV.

### Enfoque monetario de la pobreza

La renta de los hogares es la forma más inmediata de aproximarse a la pobreza desde una perspectiva objetiva. Los principales resultados alcanzados a partir de este enfoque son los siguientes:

Si bien entre 2004 y 2008 se produjo una **reducción de todas las tasas de pobreza** (excepto en el caso de la pobreza de mantenimiento) en la CAPV (datos EPDS), la **crisis económica** ha incrementado la tasa desde un 8,5% en 2008, al 9,4% en 2009 y al 11,6% en 2010 (datos ECV), a la vez que ha aumentado el porcentaje de **hogares que reciben prestaciones** y el **gasto por persona**:

✓ En 2010, la **tasa de pobreza relativa** en la CAPV era del 11,6%,

considerablemente menor que el 20,7% registrado por el conjunto español.

- ✓ La **tasa de pobreza grave** alcanzó el 3,1% en 2008, mientras que en 2004 fue del 3,7%. Las **transferencias sociales** reducen la pobreza relativa en un 60% (22,3 pp) en la CAPV (datos EPDS).
- ✓ El 55,7% de los hogares vascos recibieron **prestaciones sociales** en 2008 (4 pp. menos que en España), mientras que en 2004 ese porcentaje era del 51,9%. Las diferencias con la media estatal se explican en que los hogares vascos perciben más prestaciones de vejez y supervivencia (69,2% de los hogares vascos frente al 61,1% de la media estatal), pero menos de desempleo (18,6% y 26,8%) y de otros subsidios y prestaciones sociales (20,3% y 27,5%).
- ✓ El **gasto por persona en servicios sociales** en la CAPV ascendió a 753€ y supuso el 2,5% del PIB en 2008. Éstos aumentaron desde los 562€ y el 2,2% que representaban en el año 2004.

5/12 *d*

### Enfoque subjetivo de la pobreza

La pobreza puede estudiarse también desde una perspectiva subjetiva. Los resultados más destacables alcanzados desde esta óptica son los siguientes:

- ✓ La **percepción de pobreza entre las familias vascas** había registrado un descenso entre los años 2004 y 2006, aunque en menor grado que los indicadores objetivos de pobreza.
- ✓ Sin embargo, entre 2006 y 2010, los hogares experimentaron una **sensación de incremento de la pobreza**. En este sentido, en 2010, un 4,1% de los hogares vascos se consideraban pobres o más bien pobres, un 43,3% más que el 3,0% registrado en 2006.
- ✓ Esta percepción de pobreza tiene **mayor incidencia** entre los hogares cuya persona principal es una mujer, disminuye con la edad, y es notablemente mayor entre familias encabezadas por personas extranjeras.



## La pobreza y la exclusión social desde un enfoque multidimensional

### Privación material:

- ✓ Entre 2004 y 2009 ha disminuido el porcentaje de hogares vascos que no disponen de **determinados bienes básicos** (PC, coche, vacaciones, comida de carne, pollo o pescado,...) por no poder permitírselos.

### Educación:

- ✓ En el periodo 2004-2008 se ha incrementado la tasa de **pobreza de mantenimiento** de los hogares encabezados por personas con estudios primarios y secundarios (incluyendo FP I), de 3,7% a 5,5%, en el primer caso y de 4% a 5,7%, en el segundo. Mientras, esta tasa ha disminuido para los hogares encabezados por personas sin estudios o con estudios terciarios, pasando del 5,4% al 3,7% para los primeros y del 2,8% al 1,2% para los más educados.

### Salud:

- ✓ La **esperanza de vida** de la población de la CAPV ha aumentado entre 2004 y 2008, tanto al nacer como a los 65 años, tanto por hombres como por mujeres.
- ✓ En 2009, la esperanza de vida al nacer en la CAPV se situó en 81,9 años (78,5 años para hombres y 85,2 para las mujeres), lo que supone 0,3 años más que en el conjunto de España.
- ✓ Sin embargo, el porcentaje de personas que **tienen alguna enfermedad** ha aumentado en 4,9 puntos porcentuales desde el 2004 hasta el 2009, situándose en el 29% de la población. Aunque ha disminuido el porcentaje de personas cuya enfermedad les impide intensamente realizar sus actividades diarias (del 28,7% al 15,2% del total de población enferma).

### Acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC):

- ✓ Entre 2006 y 2010 se ha producido una **mejora en el acceso** a las TIC en la CAPV, ya que prácticamente el 65% de los hogares tienen acceso a internet y el 72% tienen ordenador (un incremento del 18% y el 40%, respectivamente).

Debido a las características del fenómeno que se está estudiando, resulta apropiado analizar la exclusión social y la pobreza desde un enfoque multidimensional. El mismo es objetivo, ya que se basa en indicadores sobre las condiciones de vida de las personas y no sobre sus percepciones subjetivas. Analiza variables que influyen en la calidad de vida real de las personas y que actúan como factores que generan riesgo de exclusión. A continuación se presentan los resultados más destacables, alcanzados a partir de este análisis:

### **Empleo:**

- ✓ La situación de desempleo supone un factor relevante para la pobreza. Los hogares encabezados por personas paradas alcanzaron una tasa de **pobreza de mantenimiento** en 2008 del 46,8%, frente al 4,6% de los hogares inactivos y el 2,5% de los ocupados.
- ✓ Las tasas de pobreza de mantenimiento de los hogares vascos aumentaron entre 2004 y 2008 sin importar la relación de la persona principal con el mercado laboral. El aumento fue de 18 pp en el caso de los hogares parados, de 0,8 pp para los ocupados y de 0,5 pp para los hogares inactivos.
- ✓ Los hogares encabezados por **personas ocupadas** son la mayoría de los que se encuentran en pobreza de mantenimiento (aunque sus tasas son menores) y el riesgo de pobreza es mayor entre las personas sin contrato (tasa del 13,2%).
- ✓ Siempre por debajo de la media española, **la tasa de paro** casi se ha duplicado en la CAPV entre el año 2006 y el 2010, pasando del 6,7% al 10,9% en 2010 (dato de la EPA). Además, los hogares en los que no trabaja ningún miembro han aumentado del 2,9% del total en 2006 al 5,1% en 2010. Esta situación puede tener graves repercusiones sobre la pobreza de la CAPV.

### **Vivienda:**

- ✓ En 2009, el 91,5% de los hogares de la CAPV residían en una vivienda de su **propiedad**.
- ✓ Tanto el número de plazas como la ocupación de los centros de acogida para **personas sin hogar** ha disminuido entre 2006 y 2008, especialmente el primero, lo que ha provocado un aumento

del ratio de ocupación de 6,7 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 87,5%.

## Perfiles poblacionales de la pobreza y exclusión

El análisis de la evolución de los perfiles poblacionales de la pobreza pone de manifiesto que no se han experimentado grandes cambios en los últimos cuatro años en la CAPV. Así, en el último año considerado, 2008, el 62,5% de las personas en riesgo de pobreza compartían al menos alguna de las siguientes características: monoparentalidad, hogares unipersonales, inmigración, juventud y precariedad laboral. De la misma manera, en 2004 las familias monoparentales, las personas inmigrantes y las personas jóvenes en una situación laboral inestable definían en gran medida los perfiles mayoritarios en riesgo de pobreza.

A pesar de esta continuidad, entrando en mayor detalle puede observarse cambios en algunas tendencias. Entre 2004 y 2008, la mayoría de los grupos de riesgo han mejorado su situación. Las familias monoparentales, las personas que viven solas, las personas jóvenes de entre 25 y 34 años y los hogares de titularidad femenina son los que han experimentado avances más significativos en la reducción de la pobreza. Sin embargo, las personas jóvenes de entre 15 y 24 años y las personas paradas se ven afectados por algunos tipos de pobreza con mayor frecuencia que en 2004, aunque también registran ciertas mejoras en algunas variables. A su vez, las personas extranjeras evolucionan de manera ambigua, siendo menos afectados por la pobreza real y de acumulación, pero sufriendo en mayor medida otras clases de pobreza.

Como consecuencia del crecimiento de la población inmigrante, ésta gana protagonismo en la pobreza, pasando de representar una de cada cinco personas afectadas por la pobreza a dos de cada cinco personas en la CAPV. Finalmente, como ya se ha dicho, el fenómeno emergente de las personas ocupadas en situación de pobreza es un cambio que plantea considerar un nuevo grupo de riesgo.

## Enfoque territorial de la pobreza

Los datos sobre distribución territorial evidencian una continuidad de la tendencia a la concentración de la pobreza real en las comarcas urbanas. Las comarcas de las tres capitales vascas recogieron en 2008 el 68,2% de la pobreza real, partiendo de un 62% en 2004 y un 42% en 2000. Sin embargo, en las zonas urbanas las tasas de pobreza real son superiores a la media únicamente en Bilbao (5,2% frente un 2,5% de media), mientras que en Vitoria–Gasteiz y en Donostialdea las tasas de pobreza real se sitúan en el 2,3% y 2,4%, respectivamente. Cabe mencionar la existencia de tasas de pobreza real nulas en las comarcas de Tolosa-Goierri y Alto Deba. Al mismo tiempo, la distribución de uno de los grupos masivos más afectados por la pobreza, las personas inmigrantes, se centra especialmente en la región de Bizkaia. En este territorio se encuentran en 2010 el 50% de las personas inmigrantes, frente al 20% de Álava y el 30% de Gipuzkoa.

Ampliando esta descripción, se advierte que las desigualdades territoriales son aún mayores si se observa la pobreza de mantenimiento y/o de acumulación. Para esta magnitud, que toma un valor medio de 4,7% en la CAPV, destaca Bilbao, con un 9,4%, muy por encima del 3,5% de la Donostialdea y del 4% de Vitoria–Gasteiz. No obstante, la pobreza de mantenimiento y/o acumulación ha retrocedido en Bilbao desde un 11,5% a un 9,4% en el periodo 2004–2008.

## 5. Plan Vasco de Inclusión Activa 2011-2015

### El gran desafío del PVIA

En línea con la Ecoeuskadi 2020 y con la estrategia Europa 2020, que plantean una reducción de la pobreza del 25% al horizonte 2020, el Plan Vasco de Inclusión Activa plantea igualmente la reducción del número de personas en situación de pobreza y exclusión social en un 12,5% en la CAPV durante el periodo de vigencia del Plan hasta 2015. Todo ello, prestando especial atención a la prevención y erradicación de las situaciones de pobreza infantil y juvenil.

## Objetivos estratégicos, Objetivos operativos y Actuaciones

Para el avance hacia este gran objetivo, el PVIA se estructura en **9 objetivos estratégicos**, que en conjunto y desde las diferentes dimensiones que abordan, desarrollan el enfoque y método de la inclusión activa adoptado. Estos objetivos a su vez se desarrollan a través de **28 objetivos de naturaleza más operativa**, concretados por último en un total de **137 medidas**.

De los 9 objetivos estratégicos del PVIA, los cinco primeros son **sectoriales**, es decir, se concentran respectivamente en los aspectos temáticos de empleo, servicios sociales, educación, vivienda y sanidad para la inclusión activa. Adicionalmente, los cuatro objetivos estratégicos restantes se centran en **aspectos horizontales** comunes a todas las temáticas: se refuerza la coordinación y cooperación entre instituciones, departamentos y sistemas; se potencia la colaboración con el Tercer Sector; se plantea la necesidad de innovar en las políticas de garantía de ingresos y de empleo; y, por último, se aborda la necesidad de adecuar el marco normativo al nuevo modelo de inclusión activa.

A continuación se resumen los objetivos estratégicos y operativos, remitiendo al lector al texto del Plan para el estudio de las medidas concretas que desarrollan cada uno de estos.

1. **Impulsar la inclusión activa desde el empleo a las personas más vulnerables para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso a las personas empleadas a un empleo decente.**

Un elemento estratégico fundamental que enmarca y orienta, a la vez que es informado e influenciado por el presente Plan Vasco de Inclusión Activa, es la Estrategia Vasca de Empleo (EVE) y su Propuesta de Directrices estratégicas de empleo del Gobierno Vasco 2011-2014.

Como líneas clave de intervención en este contexto, la EVE prioriza a los desempleados con mayores dificultades de acceso al empleo y a las personas más alejadas del mercado de trabajo; e incorpora el acompañamiento

personalizado, los itinerarios personalizados de inclusión y otra serie de medidas especiales para los colectivos de personas más vulnerables para que puedan participar plenamente en la sociedad y en el mercado laboral. Uno de los aspectos más relevantes, coincidente necesariamente con el enfoque del PVIA, es la integración de la política de garantía de ingresos con la de empleo, mediante la activación laboral del colectivo receptor de la RGI.

En línea con estas premisas, los objetivos operativos relacionados con la inclusión activa a través del empleo son los siguientes:

- 1.1.- Proporcionar a las personas con mayores dificultades una atención personalizada de mayor intensidad, que se materializará en un número mínimo de recursos a los que tendrán acceso, durante el periodo de referencia
- 1.2.- Incrementar la empleabilidad de las personas con mayores dificultades
- 1.3.- Promover la permanencia y el progreso en el empleo
- 1.4.- Prevenir el desarrollo de la pobreza en el empleo, incrementado su calidad y sostenibilidad
- 1.5.- Avanzar en el diseño conjunto de itinerarios de formación e inserción socio laboral para población de centros penitenciarios

5/12d

2. **Fomentar la inclusión activa desde los Servicios Sociales, dentro de su misión de favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional, reforzando sus servicios en las situaciones de vulnerabilidad riesgo y/o exclusión social**

Conviene destacar en este punto la importancia del nuevo Plan Estratégico de Servicios Sociales (PESS) de la CAPV como un elemento esencial, ordenador y estratégico para el PVIA, en tanto que el trabajo social constituye uno de los principales instrumentos de apoyo a las personas en situación o riesgo de exclusión social. El PESS parte, como el PVIA, de

las transversalidad de las necesidades de los colectivos atendidos por los servicios sociales, de forma que incorpora como uno de sus ejes básicos la Cooperación con otros sistemas, en particular con salud, educación, vivienda, justicia y empleo, en línea con las premisas fundamentales del PVIA.

El PVIA hace suyos los objetivos estratégicos del PESS e incorpora algunos de sus objetivos operativos y medidas, y los entrelaza y complementa con actuaciones de otros agentes.

5/12d

- 2.1.-Mejorar la coordinación con otros sistemas de protección social: coordinación entre el sistema de servicios sociales, empleo y el de garantía de ingresos; la construcción del espacio sociosanitario; trabajo en red con centros escolares; coordinación con otros sistemas (justicia, vivienda, transporte...)
- 2.2.-Promover la inclusión social y laboral y la autonomía de las personas usuarias y potenciar la participación social enfocada desde la solidaridad, construyendo un modelo de responsabilidad social y compromiso de todos los agentes, instituciones, entidades, asociaciones y personas
- 2.3.-Adecuar la atención a las necesidades de las personas más vulnerables: elaboración de herramientas comunes que faciliten la determinación de la intensidad de apoyo requerida por las personas demandantes de Servicios Sociales y de otros ámbitos de intervención, según las necesidades detectadas
- 2.4.-Potenciar la prevención de las situaciones de desprotección infantil mediante programas de preservación e intervención familiar

### 3. **Promover la inclusión activa desde la educación a lo largo de toda la vida**

- 3.1.-Impulsar la reducción del abandono escolar como elemento clave para la prevención de la exclusión social<sup>4</sup>, en línea con lo que se contempla en el III Plan Vasco de Formación profesional,

<sup>4</sup> En el marco de este objetivo operativo, la EVE establece asimismo un objetivo orientado en esta dirección: "Reducir el índice de abandono escolar y aproximado a la media europea".

diseñado de forma conjunta entre el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales y el de Educación, Universidades e Investigación

3.2.-Promover la inclusión escolar y social, adecuando las respuestas educativas a todas las personas

4. **Impulsar la inclusión activa desde las políticas de vivienda**

4.1.-Mejorar la coordinación entre los servicios vinculados a la ayuda social y el funcionamiento del parque público de viviendas en venta y alquiler

4.2.-Fomentar el acceso a una vivienda en condiciones de todas las personas que lo necesiten.

5/12 *d*

5. **Fomentar la inclusión activa desde la sanidad, especialmente focalizada en las personas con necesidades de mejora de su empleabilidad, como pueden ser las personas con enfermedad mental**

5.1.- Reforzar la coordinación de los agentes implicados en la prestación de servicios y la inclusión activa

5.2.-Garantizar el acceso a los servicios sanitarios a todas las personas en igualdad de condiciones

5.3.-Prevenir desde los servicios sanitarios, las situaciones de exclusión social

6. **Establecer los mecanismos de cooperación y coordinación intersistemas, interdepartamentales e interinstitucionales necesarios para conseguir mejoras de eficacia y eficiencia, en tanto que se aborden necesidades antes no suficientemente atendidas y se eliminen duplicidades existentes, bajo el principio de que todos los agentes participantes comparten el mismo nivel de responsabilidad de facilitar la inclusión activa de las personas más vulnerables**

6.1.- Asegurar la coordinación con los planes e iniciativas ya existentes que incorporan la inclusión activa de grupos poblacionales vulnerables para aprovechar los avances y las experiencias acumuladas en materia de inclusión activa



6.2.-Establecer mecanismos de coordinación, colaboración y comunicación entre todos los actores públicos con competencias en materias relacionadas con la inclusión activa para diseñar y desarrollar acciones conjuntas que mejoren la integración activa de las personas en situación de exclusión o en riesgo de padecerla, reforzando la vinculación de las políticas activas de empleo con las políticas pasivas y de protección social

6.3.-Mejorar la sensibilización, formación y adaptación a las nuevas estrategias de los/as “profesionales de la inclusión social” de todos los sistemas de protección con el objetivo de una gestión adecuada y eficaz de los recursos a su disposición y a disposición de los beneficiarios del PVIA; y con el objetivo de conocer las necesidades individuales de cada persona

6.4.-Realizar un seguimiento continuado y riguroso para facilitar una adaptación final óptima de los nuevos mecanismos de funcionamiento y coordinación y un diseño del sistema sostenible; crear nuevas herramientas de información o adaptar las existentes

## 7. Reconocer y potenciar el valor de la aportación de las entidades del Tercer Sector en el trabajo con colectivos en situación o riesgo de exclusión social

7.1.-Reordenar la colaboración de las entidades del Tercer Sector en la gestión de los procesos de intervención para la inclusión sociolaboral, dando valor a su experiencia y conocimiento sobre la situación de y el trabajo con personas en situación o riesgo de exclusión, a su labor de representantes de estas personas y potenciando sinergias en el trabajo conjunto

7.2.-Mejorar la coordinación, colaboración y comunicación entre los organismos públicos con competencia en el Plan y las entidades del tercer sector

7.3.-Trabajar de manera conjunta para cambiar la visión y comprensión de la sociedad vasca de las necesidades, oportunidades y contribución de las personas en situación de exclusión o en riesgo de padecerla, a nivel social y en el mundo laboral

8. **Realizar estudios, análisis e informes para la innovación en las políticas de garantía de ingresos, empleo y la formación, y para la planificación estratégica en estas materias, definiendo nuevas perspectivas de relación que contribuyan a la activación e inclusión laboral de las personas receptoras de estas políticas**

- 8.1.-Promover la innovación social, fomentando el emprendimiento social y la responsabilidad social corporativa
- 8.2.-Mejorar el conocimiento sobre la situación social, laboral y formativa de las personas más vulnerables en la CAPV, para evaluar las políticas, orientar la toma de decisiones hacia nuevas políticas, y mantener informada y sensibilizada a la opinión pública en general.
- 8.3.-Mejorar el conocimiento sobre los fenómenos de la pobreza y la exclusión social, de modo que contribuya a la evaluación y el diseño de las políticas públicas y a la toma de decisiones

5/12d

9. **Adecuación del marco normativo vigente al objeto de ordenar y facilitar los procesos de inclusión activa**

- 9.1.-Desarrollar aspectos aún pendientes de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social, asegurando su aplicación y completando su desarrollo reglamentario
- 9.2.-Desarrollar aspectos pendientes del Decreto 147/2010 de renta de garantía de ingresos, asegurando su aplicación y completando su desarrollo reglamentario

### **Seguimiento y evaluación**

1. **Estructura organizativa, de coordinación y colaboración previstas en la Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social**

La Ley 18/2008, en su Título “*Planificación y desarrollo del sistema vasco de*

*garantía de ingresos e inclusión social*”, especifica los organismos responsables de la planificación y el seguimiento de las políticas de inclusión activa. Concretamente, establece que corresponde al Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de inclusión social, el ejercicio de las siguientes funciones:

- La instrumentación con carácter general de los recursos y medios suficientes para la ejecución del Plan Vasco para la Inclusión Social.
- La puesta en marcha de la Comisión Interdepartamental para la Inclusión Social e impulso al desarrollo de sus trabajos.
- La constitución de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social.
- La constitución del Consejo Vasco para la Inclusión Social.

## 2. Objetivos y actuaciones en materia de seguimiento y evaluación incorporados al PVIA

Respondiendo a la estructura organizativa establecida por Ley, el PVIA incorpora, en su Objetivo estratégico “6. *Establecer los mecanismos de cooperación y coordinación intersistemas, interdepartamentales e interinstitucionales necesarios para conseguir mejoras de eficacia y eficiencia...*”, un conjunto de actuaciones (ver documento, página 58) destinadas a asegurar su aplicación, al tiempo que establecen los mecanismos que facilitarán el trabajo de estas estructuras, asegurando el cumplimiento de sus fines.

## 3. Instrumentos para el seguimiento y evaluación

Será necesario contar con las siguientes herramientas de seguimiento:

### a. *Batería de indicadores*

La Comisión Permanente de Seguimiento diseñará un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, tanto del grado de ejecución de las actuaciones previstas como del cumplimiento de los objetivos del Plan. Los indicadores seleccionados, cuantitativos o cualitativos, proporcionarán información que permita:

- Evaluar el grado de cumplimiento del Plan, es decir, su eficacia, tanto en términos de ejecución como de objetivos.
- Evaluar la eficiencia, es decir, si las actuaciones se han desarrollado y los objetivos se han alcanzado con el menor coste posible (financiero y humano).
- Evaluar la coherencia, es decir, proporcionar información para valorar el contenido del Plan, su calidad, su capacidad de cambio y transformación de las situaciones de necesidad detectadas. Concretamente, la adecuación de las actuaciones previstas para la consecución de los objetivos propuestos.
- Evaluar el proceso participativo, tanto durante su diseño como durante su ejecución. Se refiere a todos los mecanismos y herramientas puestos en marcha, su utilidad y su utilización.
- Evaluar el impacto del Plan, es decir, los efectos del mismo en la sociedad vasca, tanto los esperados como aquellos que no estaban previstos.

5/12 **d**

*b. Documentos técnicos de seguimiento*

A partir de los indicadores, se elaborará un informe técnico de seguimiento anual de las actuaciones previstas en el Plan, para la valoración de su evolución y la toma de decisiones en cuanto a necesidades de reorientación, fortalecimiento y/o mejoras.

*c. Documentos de evaluación*

Se llevará a cabo una evaluación intermedia, pasados dos años de implementación del Plan. En ella se valorarán las actuaciones desarrolladas hasta entonces y su impacto en la población objetivo y en la sociedad en su conjunto. Esta evaluación se hará a partir del diagnóstico inicial del Plan y de la batería de indicadores diseñados para tal fin.

*d. Difusión de resultados*

La difusión de los resultados de seguimiento y evaluación constituye una herramienta fundamental por dos motivos. Por un lado, para dar a

conocer tanto a nivel interno como externos los logros alcanzados y las necesidades de mejora, y por otro, para mantener el compromiso y la implicación tanto de las personas participantes en su ejecución como de aquellas beneficiarias de las políticas, al tiempo que contribuye a la puesta en valor de las políticas ante la sociedad en su conjunto.

Por tanto, se difundirán los resultados anuales alcanzados por el Plan, tanto a través de métodos tanto pasivos (por ejemplo, creando una página Web del Plan), haciendo llegar los Informes de Seguimiento a las personas responsables de su ejecución, como activos, tales como mesas y/o reuniones de trabajo del equipo implicado.

5/12d

## Financiación

ESTIMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL III PLAN VASCO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL					
PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA (CANTIDADES EN EUROS)					
TABLA 1. DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y SERVICIOS SOCIALES					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>1. EMPLEO</b>	<b>124.450.947</b>	<b>121.678.442</b>	<b>121.678.442</b>	<b>122.286.834</b>	<b>125.955.439</b>
1.1. Inserción laboral	40.265.739	36.671.922	36.671.922	36.855.282	37.960.940
1.2. Fomento de empleo	61.469.203	57.515.639	57.515.639	57.803.217	59.537.314
1.3. Formación para el empleo	22.716.005	27.490.881	27.490.881	27.628.336	28.457.186
<b>2. INCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>433.114.774</b>	<b>360.562.187</b>	<b>360.562.187</b>	<b>362.364.998</b>	<b>373.235.948</b>
2.1. Renta de Garantía de Ingresos	331.144.879	280.000.000	280.000.000	281.400.000	289.842.000
2.2. Prestación complementaria de vivienda	66.312.242	42.000.000	42.000.000	42.210.000	43.476.300
2.3. Ayudas de emergencia social	17.300.000	17.300.000	17.300.000	17.386.500	17.908.095
2.4. Convenios personal refuerzo	8.198.165	7.016.150	7.016.150	7.051.231	7.262.768
2.5. Actividades de inclusión	9.475.500	7.144.069	7.144.069	7.179.789	7.395.183
2.6. Gestión Rgi	683.988	7.101.968	7.101.968	7.137.478	7.351.602

<b>3. INCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>5.731.990</b>	<b>4.796.809</b>	<b>4.796.809</b>	<b>4.820.793</b>	<b>4.965.417</b>
<b>4. FAMILIA</b>	<b>2.006.005</b>	<b>1.476.240</b>	<b>1.476.240</b>	<b>1.483.621</b>	<b>1.528.130</b>
<b>TOTAL*</b>	<b>565.303.716</b>	<b>488.513.678</b>	<b>488.513.678</b>	<b>490.956.246</b>	<b>505.684.934</b>

\* Al cierre del ejercicio 2011 se debe incrementar en prestaciones de derecho subjetivo 72.304.621 euros: 46.929.588,76 para RGI, 24.312.242 euros para PCV y 1.062.790 euros en ayudas a familias monoparentales.

PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA (CANTIDADES EN EUROS)					
TABLA. 2. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>DIRECCIÓN DE APRENDIZAJE PERMANENTE</b>	<b>19.269.248</b>	<b>18.001.712</b>	<b>18.001.712</b>	<b>18.001.712</b>	<b>18.001.712</b>
Consorcios. Programas de Educación Compensatoria	769.248	801.712	801.712	801.712	801.712
Programa de Cualificación Profesional	18.500.000	17.200.000	17.200.000	17.200.000	17.200.000

Los programas del Departamento se financian por curso escolar, por lo que los plurianuales sólo abarcan la parte correspondiente de curso del que se trate. Las cifras de mantenimiento a partir de 2012, no significan compromiso alguno por parte del Departamento de Educación.

PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA (CANTIDADES EN EUROS)					
TABLA 3. DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TOTAL. DPTO. VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES</b>	<b>100.070.443</b>	<b>67.807.437</b>	<b>70.688.000</b>		
<b>DIRECCIÓN DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES</b>	<b>78.426.509</b>	<b>43.178.000</b>	<b>43.178.000</b>		
Edificación de alojamientos dotacionales y viviendas sociales para arrendamiento o venta	75.248.509	40.000.000	40.000.000		
Convenios de accesibilidad	3.178.000	3.178.000	3.178.000		
<b>DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y PROCESOS OPERATIVOS</b>	<b>21.643.934</b>	<b>24.629.437</b>	<b>27.510.000</b>		
Programa Bizigune de movilización de vivienda vacía	21.643.934	24.377.000	27.000.000		
Programa de intermediación para el alquiler		252.437	510.000		

PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA (CANTIDADES EN EUROS)					
TABLA. 4. DEPARTAMENTO DE SANIDAD					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>DEPARTAMENTO DE SANIDAD</b>	<b>1.357.374</b>				
Accesibilidad a los recursos sanitarios a las personas adictas y en riesgo de exclusión	412.821,00				
<b>DIRECCIÓN DE DROGODEPENDENCIAS</b>					
Accesibilidad a los recursos sanitarios a las personas adictas y en riesgo de exclusión	119.683,50				
Cobertura de necesidades básicas para personas con problemas de adicción en alta exclusión social	473.664,40				
Medidas básicas de inclusión para personas adictas con consumos activos	32.319,70				
Intervención con personas drogodependientes bajo medidas penales	318.885,00				

ESTIMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL III PLAN VASCO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL					
PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA (CANTIDADES EN EUROS)					
TABLA 5. DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA					
	2011	2012	2013	2014	2015
	<b>17.279.352</b>	<b>18.433.922</b>	<b>18.433.922</b>	<b>18.986.940</b>	<b>19.556.548</b>
<b>INSERCIÓN SOCIAL</b>	<b>10.335.478</b>	<b>11.239.507</b>	<b>11.239.507</b>	<b>11.576.692</b>	<b>11.923.993</b>
Alojamientos de inserción social	6.805.348	7.299.111	7.299.111	7.518.084	7.743.627
Programas de inserción social	3.381.651	3.791.917	3.791.917	3.905.675	4.022.845
Ayudas para situaciones de desprotección	148.479	148.479	148.479	152.933	157.521
<b>INSERCIÓN LABORAL</b>	<b>6.943.874</b>	<b>7.194.415</b>	<b>7.194.415</b>	<b>7.410.247</b>	<b>7.632.555</b>
Programas de inserción laboral	674.710	695.670	695.670	716.540	738.036
Programas de inserción laboral discapacidad intelectual	6.269.164	6.498.745	6.498.745	6.693.707	6.894.519

TABLA 6. DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA					
	2011	2012	2013	2014	2015
	22.938.972	21.646.952	21.646.952	22.296.361	22.965.251
<b>SUBTOTAL ATENCIÓN DIRECTA</b>	<b>15.173.727</b>	<b>12.403.377</b>	<b>12.403.377</b>	<b>12.775.478</b>	<b>13.158.743</b>
Servicios residenciales para la inserción social	6.657.011	6.709.397	6.709.397	6.910.679	7.117.999
Centros no residenciales de incorporación social	4.142.361	4.197.492	4.197.492	4.323.417	4.453.119
Programas de atención a drogodependientes	534.745	534.745	534.745	550.787	567.311
Programa de valoración psico-social	224.700	224.700	224.700	231.441	238.384
Ayudas económicas de apoyo a procesos de inserción	3.614.910	737.043	737.043	759.154	781.929
<b>SUBTOTAL RECURSOS SOCIALES</b>	<b>7.765.245</b>	<b>9.243.575</b>	<b>9.243.575</b>	<b>9.520.882</b>	<b>9.806.509</b>
Suscripción de convenios para la realización de otros programas para la inserción social	798.607	806.563	806.563	830.760	855.683
Suscripción de convenios para el desarrollo de programas de capacitación social	0	1.277.868	1.277.868	1.316.204	1.355.690
Programas de inserción laboral discapacidad intelectual	6.966.638	7.159.144	7.159.144	7.373.918	7.595.136

5/12d

ESTIMACIÓN PRESUPUESTARIA DEL III PLAN VASCO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL					
PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA (CANTIDADES EN EUROS)					
TABLA 7. DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA					
	2011	2012	2013	2014	2015
	3.173.064	2.949.797			
<b>1. EMPLEO (Convenios Asociaciones)</b>	<b>455.080,12</b>	<b>42.414,00</b>			
<b>1.1. Personas con Discapacidad</b>	<b>412.666,12</b>	<b>0,00</b>			
ATECE Inserción Laboral	144.141				
Arabako Gorrak Formativo – Laboral	11.729				
Eginaren-Eginez - Incorporación de personas con diversidad funcional o dependencia al empleo normalizado	90.142				
ASAFES-Programas de empleo con apoyo dirigido	87.664				



ITXAROPENA- Programas de empleo con apoyo dirigido	47.991				
ASPASOR- Incorporación laboral	31.000				
<b>1.2. Intervención Social</b>	<b>42.414,00</b>	<b>42.414,00</b>			
Fundación Secretariado Gitano					
<b>2. INCLUSION SOCIAL</b>	<b>2.717.984</b>	<b>2.907.383</b>			
<b>2.1. Prestaciones Económicas</b>	<b>66.945</b>	<b>80.667</b>			
Menor y Familia - P. económica para personas de Postacogimiento	16.945	40.667			
Intervención social-Intervención social- P. Económica para personas en Itinerario de inclusión social	50.000	40.000			
Intervención social	1.346.461	1.530.399			
Ayudas especiales a situaciones de necesidad	150.000	150.000			
SARTU	226.005	316.509			
Cáritas Diocesana	221.593	221.593			
IRSE	426.861	422.635			
Cruz Roja	139.477	138.069			
Red de Mujeres de Álava	55.772	45.000			
Beti Gizartean -Programa On Bide	111.753	221.593			
Gizarteratze - Proyecto SENDOTU – ON BIDE	15.000	15.000			

### III.- CONSIDERACIONES

#### 1. Consideración previa

El CES Vasco valora positivamente que la centralidad del empleo como medio de inserción social sea uno de los principios sobre los que se asienta el III Plan Vasco para la Inclusión Social, reconociendo el papel del empleo como elemento básico para la inserción en nuestra sociedad y la necesidad de reducir las tasas de desempleo de los grupos más desfavorecidos y los elevados ratios de inactividad de determinados colectivos. Pero a la par se ha de asegurar

que este empleo sea digno y decente, para evitar situaciones como las que ocurren con la denominada teoría de “la trampa de la pobreza”, según la cual la posibilidad de percibir, sin necesidad de trabajar, prestaciones asistenciales de similar cuantía a las ganancias que podrían obtenerse de un empleo, desincentiva el acceso al mercado de trabajo de las personas perceptoras.

Además, la “trampa de la pobreza” no tiene en cuenta que esta se produce allí donde existe un mercado laboral con un alto componente de temporalidad, ni los beneficios no estrictamente económicos que se derivan del acceso al empleo, como el bienestar psicológico, de estatus, de adquisición de experiencia laboral,... o la posibilidad de que en un contexto de desempleo, el problema se deba más a la ausencia de puestos de trabajo disponibles que a la renuncia voluntaria a ocuparlos. 5/12 *d*

Estas políticas que se han desarrollado en los últimos años, bajo el nombre de “make work pay”, se dirigen a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable, tanto para las personas perceptoras de rentas mínimas como para las inactivas. Por otro lado, cuando se diseñan de forma adecuada, tienen un impacto positivo en términos de estimulación de la inserción laboral de las personas perceptoras de rentas mínimas, así como en la redistribución de la renta y la protección de las personas con salarios bajos, devolviendo de este modo al empleo su capacidad de mecanismo de protección frente a la pobreza y de herramienta para la integración social.

Asimismo, valoramos que uno de los objetivos estratégicos del PVIA sea impulsar una inclusión activa eficaz de las personas más vulnerables mediante el empleo, para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso a un empleo decente. No obstante, es preciso tener en cuenta que existe un número considerable de personas cuyo riesgo de pobreza y exclusión está asociado a causas que están más allá de la propia carencia de empleo, lo cual, a efectos del Plan de Inclusión, requiere identificar y cuantificar con suficiente precisión estos colectivos de personas, para implementar las medidas oportunas y adecuadas y que, no en todos los casos, tienen que supeditarse al empleo. Concretamente, comparando los datos del “paro registrado” a 31 de enero de 2012 en las Oficinas de LANBIDE (155.867

personas) con las estimaciones sobre “Población AROPE<sup>5</sup>” en riesgo de pobreza y exclusión en 2010 en Euskadi (330.692, según metodología de EUROSTAT), resulta una diferencia de 174.825 personas, que llega a ser incluso superior a la cifra de personas desempleadas.

## 2. Consideraciones generales

El PVIA plantea un cambio estratégico en su enfoque (página 7 y siguientes) debido al crecimiento del colectivo de personas en riesgo de pobreza y a la “emergencia de las personas ocupadas en riesgo de pobreza”, entre otros motivos. Compartimos, tal y como se dice en la página 10, la necesidad y oportunidad de un cambio estratégico en un contexto de crisis económica, que obliga más que nunca a asegurar la acción protectora del conjunto de sistemas y a mejorar en eficacia y eficiencia. Entendiendo la inclusión social desde un punto de vista integral, como inversión y como una oportunidad de crecimiento económico y de creación de empleo; lo que implica asegurar que los procesos de inclusión no se debiliten por el contexto de crisis, sino que contribuyan a la recuperación económica.

Ahora bien, queremos expresar algunas consideraciones relativas al contenido de este Plan, que aconsejan su reelaboración:

### PRIMERA: EL CONTEXTO

Esta iniciativa se presenta al margen de la reordenación de las políticas sociales debida a los ajustes económicos que está realizando la Administración. Esto hace que, aunque los objetivos estratégicos del plan pudieran ser los adecuados, al no tenerse en cuenta el escenario vigente, estos van a tener un muy corto recorrido. Así, por ejemplo, “*asegurar un nivel de renta digno y el acceso a las personas empleables a un empleo decente*” choca con dos obstáculos importantes: los recortes sociales que están minorando los niveles de renta y la falta de empleo (que en muchos casos no es un problema de “empleabilidad”).

5 AROPE: “At Risk of Poverty and/or Exclusion”, población en riesgo de pobreza y/o exclusión social, según metodología de EUROSTAT. Se trata del indicador de referencia para el seguimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Este error se traduce en una falta de correlación entre los objetivos estratégicos y los operativos, que no facilitará el objetivo de reducir en un 12,5% el número de personas en situación de pobreza y exclusión social. Se habla, por ejemplo, de “prevenir el desarrollo de la pobreza en el empleo”, pero en lugar de hacer un llamamiento a los agentes directamente implicados, el ámbito de trabajo se limita a la remisión a otros planes y a la Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo.

Lo cierto es que prácticamente cada medida adolece de lo mismo. No es un plan realista, y ni siquiera es acorde a los discursos oficiales del Departamento del que procede. En nuestra opinión, sería conveniente un plan menos ambicioso en los objetivos y más realista en la manera de llevarlos a cabo.

5/12 **d**

## SEGUNDA: EL CAMBIO ESTRATÉGICO

Además, opinamos que el calificativo de "nuevo plan" no se corresponde con su contenido, puesto que el pretendido cambio estratégico no es tal. Se presentan ocho puntos como "márgenes de mejora", más cinco hechos que justifican la oportunidad del cambio conceptual hacia un pretendido "nuevo modelo de inclusión social" (págs. 7-10). Sin embargo, el planteamiento recogido en el apartado “1.2. Misión/visión del Plan”, no aporta, en nuestra opinión, mayores novedades conceptuales ni de enfoque, puesto que la concepción multidimensional de la exclusión, la garantía del doble derecho y la apuesta por la inclusión social y laboral, el enfoque de actuación interinstitucional y la universalidad de la atención, ya venían todas ellas recogidas en el "Plan de Inclusión 2007-2009" (también denominado II Plan Vasco de Inserción 2007-2009).

Por ello, excepto las novedades que han introducido la Ley 12/2008, de Servicios sociales, y la Ley 18/2008, de garantía de ingresos (esta última, por cierto, era la primera actuación recogida en el primer objetivo operativo del primer objetivo estratégico del Plan de 2007-2009), y que son el referente obligado, no se aprecian mayores novedades y avances. Únicamente la decisión de asumir desde el Gobierno la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos y encomendar su gestión a LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo constituye un elemento organizativo ciertamente nuevo a la hora de desarrollar la gestión.

### TERCERA: LA CUANTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES Y SU SEGUIMIENTO

El apartado “2. *Las problemáticas ligadas a la pobreza y la exclusión social en la CAPV*” resulta frustrante pues, teniendo en cuenta, como se dice en la introducción, el anterior Plan de 2007-2009, y habiéndose identificado los puntos de mejora, cabría esperar algo más que una somera disertación sobre tales conceptos y el reconocimiento de la dificultad para “medir” la pobreza y, más aún, la exclusión social. El PVIA debería incluir en este apartado datos actualizados que permitan cuantificar las dimensiones de ambos problemas y sus distribuciones cuantitativas por territorios, comarcas, colectivos poblacionales, etc., que permita cuantificar cada uno de los colectivos de personas a las que se dirige la atención del PVIA que se enumeran en las páginas 10-11 del documento. Bien sea mediante los “indicadores Laeken” a los que se alude en la página 15 del documento del PVIA, bien a partir de las estimaciones de los “indicadores AROPE”, menos complejos, se puede y debe concretar el diagnóstico y punto de partida del Plan.

En este contexto, el “gran desafío del plan” (pág. 24), a saber, “*reducir el número de personas en situación de pobreza y exclusión social en un 12,5%*”, queda reducida a una declaración de intenciones, dado que no se conoce con cierta aproximación el número de personas afectadas hoy por cada una de estas situaciones.

Este defecto se repite a lo largo del planteamiento de los objetivos estratégicos y, sobre todo, en los objetivos operativos y las medidas. Así, el apartado 3.2. en el que se incluyen no se corresponde con el título de “*Objetivos operativos, objetivos estratégicos y actuaciones*”, pues en su formulación no se descubre ningún elemento de concreción, que debería iniciarse con una evaluación del anterior Plan de Inclusión, como punto de partida para el establecimiento de los nuevos objetivos y actuaciones.

Estas carencias explican la ausencia de indicadores para seguir y evaluar el grado de ejecución de las actuaciones y el cumplimiento de los objetivos del Plan en su apartado “3.3. *Seguimiento y evaluación*” (página 55), adjudicando esta tarea a una Comisión Permanente de Seguimiento cuya constitución (medida 6.4.1.) nos tememos que podría dilatarse. En relación a esta Comisión,

además, tenemos que decir que debería incluir la representación de los agentes económicos y sociales junto al resto de las Entidades y Administraciones que se citan, a fin de que estas organizaciones tomen parte en el seguimiento y la evaluación de las medidas que desarrollan los objetivos de este Plan.

Por otra parte, la citada falta de rigor es aún más notoria en el apartado 3.4., relativo a la financiación, que aconseja su revisión. Por un lado, y en lo que se refiere a la contribución del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales al Plan, los apartados genéricos de inserción laboral, fomento de empleo, formación para el empleo,... no se puede saber si tienen un destino y reserva concretos para las personas objeto del Plan (cuyo número no se conoce) o, por contra, alcanzan a un colectivo más amplio de población activa desempleada u ocupada. Por otro, se nos pide que dictaminemos un Plan que tiene una vigencia desde 2011 a 2015, cuando ya ha transcurrido un año, lo cual impide una evaluación adecuada de su financiación. Además, el cuadro de financiación que se adjunta no está desglosado por ejes, lo que dificulta aún más esta tarea.

#### CUARTA: LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

A modo de reflexión final, destacaremos que se reconocen en varias ocasiones a lo largo del Plan importantes problemas para la delimitación y distribución de competencias y responsabilidades entre todos los sistemas que lo integran, problemas que ya en la presentación y, posteriormente, en la evaluación del Plan 2007-2009 se denunciaban. En paralelo, se subraya con énfasis y repetidamente que esta "articulación de los sistemas, de las redes de recursos y servicios" es uno de los "ejes esenciales" del nuevo Plan (página 14). Y, para lograrlo, resulta imprescindible el desarrollo de la Ley 18/2008, de Servicios Sociales, tal y como se recoge en el objetivo estratégico 9.

Nuestra reflexión y, si cabe, recomendación, es que se centren los esfuerzos en lograr en primer término ese objetivo y en materializar esa articulación institucional porque, si no, todos los demás pueden reducirse a aspiraciones inalcanzables, como ha ocurrido en iniciativas precedentes.

### 3. Consideración específica

- **Objetivo 1: “Impulsar la inclusión activa desde el empleo a las personas más vulnerables para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso a las personas empleables a un empleo decente” (pág. 27 y ss.)**

En relación a este primer objetivo del Plan, queremos recordar que, aun cuando lo valoramos positivamente como hemos expresado en la Consideración previa, el “trabajo decente” al que se hace alusión no se produce exclusivamente en el empleo por cuenta ajena, sino también en las entidades en las que sus socios trabajadores están sujetos a relaciones societarias autogestionadas y no laborales.

5/12d

## IV.- CONCLUSIONES

---

En relación al “*III Plan Vasco para la Inclusión Social 2011-15. Plan Vasco de Inclusión Activa*”, este Consejo quiere expresar que aun compartiendo las tesis sobre las que este ha sido diseñado, a saber, la existencia de un problema de exclusión de una importante parte de nuestra población y la centralidad del empleo como medio para combatirla, se observan varias circunstancias, deficiencias y carencias, que hemos expuesto en nuestras consideraciones, que recomiendan, a nuestro juicio, su revisión por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales para su subsanación adecuada, lo que estimamos debe conllevar una reelaboración del mismo.

Resaltamos las siguientes circunstancias, deficiencias y carencias:

- Conocidas las limitaciones que sin duda impondrá el contexto económico actual, recordamos, en primer lugar, que no apreciamos en el documento una materialización de la vocación de cambio estratégico manifestada.

- En segundo lugar, se exige un mayor rigor en el diagnóstico cuantitativo del público objetivo del Plan, de modo que se vaya más allá de una mera enumeración de grupos como la que se incluye en la página 10, utilizando para ello los resultados de la aplicación de los indicadores Laeken o, en su caso, los indicadores AROPE.
- Asimismo, echamos de menos la inclusión de una evaluación del anterior Plan que sirva de punto de partida para el nuevo, así como el establecimiento de indicadores de seguimiento de las acciones del Plan que faciliten una adecuación dinámica de los objetivos que se proponen.
- Además, recomendamos una profunda revisión de los contenidos relacionados con la financiación del Plan, que se ajusten a las circunstancias presupuestarias actuales y que permitan un desglose por acciones.
- Por último, recordamos al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales la ausencia en esta iniciativa de una verdadera coordinación y articulación interinstitucional, de la cual también adolecía el anterior Plan de Inclusión, y que resulta esencial para que esta iniciativa se pueda llevar a cabo.

5/12 *d*

En Bilbao, a 22 de febrero de 2012

Vº Bº El Presidente  
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General  
Francisco José Huidobro Burgos







CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskarako Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

©Edita: CES Vasco

Gran Vía 81, 7ª planta  
48011 Bilbao, Bizkaia  
[www.cesvasco.es](http://www.cesvasco.es)

Maquetación: CES Vasco

Imprenta: Gestingraf

Depósito Legal: BI-543-12