

Garantía de rentas, modelos de intervención y Servicios Sociales

De la inclusión activa a la activación inclusiva

Presentación y objetivos

- Plantear un **cambio de modelo** desde el paradigma de la **inclusión activa** al paradigma de la **activación inclusiva**, y vincular ese cambio a las políticas '**orientadas a la vivienda**' que se proponen para las Personas Sin Hogar.
- Valorar en el marco de esa cambio la forma en la que se deberían articular los sistemas **de servicios sociales** y los **sistemas de garantía de ingresos**
- Plantear brevemente las ventajas y desventajas de una **renta básica universal** frente a un sistema de **renta garantizada**.
- Todo ello desde la perspectiva específica de las **políticas vascas de garantía de ingresos y servicios sociales**.

Planteamiento básico

- Adopción de un '**enfoque basado en la vivienda**' (*housing led*) para el abordaje de la exclusión residencial.
 - Es el enfoque preconizado por las entidades especializadas y por la UE, y el aplicado en países como Finlandia, Dinamarca o Escocia.
 - Incorpora una serie de **cambios conceptuales** básicos y, particularmente, una apuesta por la baja exigencia y la reducción de daños, desde un **modelo menos condicional**.
 - Implica un cambio radical en la concepción del sinhogarismo y una **re-estructuración de las responsabilidades** de los sistemas de vivienda y de servicios sociales.
 - Se traduce en reconocer un **triple derecho** a las PSH: a una vivienda estable e independiente, a los apoyos necesarios para la inclusión, y a la garantía de ingresos.

Planteamiento básico

- Adopción de un ‘enfoque basado en la vivienda’:
 - Implica una **conceptualización distinta del problema**, que deja de situarse básicamente en el ámbito de los Servicios Sociales para situarse básicamente en el ámbito de la vivienda.
 - Se basa en la provisión de una **vivienda independiente y permanente** (normalmente, por parte del sistema de vivienda) y de un **apoyo socioeducativo o psicosocial itinerante**, de exigencia e intensidad variables, por parte del sistema de Servicios Sociales.
 - Los **centros de acogida y los alojamientos temporales dejan de ser el eje del sistema**, y se consideran en todo caso la puerta de acceso o el trampolín para el acceso a la vivienda, reforzándose al mismo tiempo **su calidad y su accesibilidad**.
 - El modelo ***housing first*** es una de las materializaciones, aunque no la única, de este enfoque.

Planteamiento básico

- Todo ello obliga a clarificar el objeto de los sistemas de bienestar:
 - El **sistema de vivienda** se responsabiliza de garantizar el derecho a la vivienda a toda la ciudadanía que acredite una situación de necesidad en ese ámbito (Ley 3/2015).
 - El **sistema de garantía de ingresos** se responsabiliza de garantizar unos ingresos mínimos a todas las personas que no cuentan con ingresos suficientes por razones ajenas a su voluntad (Ley 18/2008)
 - El **sistema de Servicios Sociales** se responsabiliza de ofrecer a todas las personas que lo requieran los apoyos necesarios para la inclusión social y relacional, fundamentalmente, mediante programas de acompañamiento e intervención socioeducativa y psicosocial (Ley 12/2008).

De la inclusión activa a la activación inclusiva

Qué es la inclusión activa

- Desde los años 90 se extiende en Europa el paradigma de la **activación**, a partir de dos ideas: a) el refuerzo de la **condicionalidad de las prestaciones económicas**, y b) la apuesta por el **empleo como vía preferente de acceso a los derechos sociales**.
- Hoy la **inclusión activa** es el paradigma políticamente imperante en la UE, si bien, en la práctica, los **modelos de activación son diversos y variados** (desde el modelo francés o danés, al británico o norteamericano).
- Pese a su extensión, es **objeto de numerosas críticas**: mitificación del trabajo remunerado, responsabilización individual, sustitución de derechos por obligaciones...

Qué es la activación inclusiva

- Frente al paradigma de la inclusión activa, que pone el énfasis casi exclusivamente el acceso al empleo, **la activación inclusiva intenta combinar dos constataciones aparentemente contradictorias:**
 - El **empleo de calidad** es una **fuerza esencial de inclusión social y protección frente a la pobreza.**
 - El **empleo ordinario no es la única** -y en ocasiones ni siquiera la mejor-, **fuerza de inclusión social.**
- Reconocer la **multidimensionalidad de la inclusión** (que se deriva de la **multicausalidad de la exclusión**)
- Replanteamiento de los conceptos de **personalización y condicionalidad**, desde los principios de **autodeterminación y reducción de daños**, evitando la despolitización e individualización de las causas de la exclusión.

Servicios sociales y activación inclusiva

- El núcleo duro de las políticas de Servicios Sociales se apoya en planteamientos filosóficos y organizativos que es necesario **revisar y actualizar** para adaptarse a este enfoque:
 - El carácter **finalista, terapéutico o rehabilitador** de las intervenciones (frente a las aproximaciones más orientadas a la contención) y su **carácter lineal y ascendente** (modelo de escalera).
 - El peso de los criterios de **condicionalidad y merecimiento**, que se materializan en la importancia dada a la 'motivación para el cambio'.
 - La desatención de los **servicios y programas preventivos**, en la línea del paradigma de la inversión social, y el protagonismo de las intervenciones reactivas y de urgencia.

Servicios sociales y activación inclusiva

- El núcleo duro de las políticas de Servicios Sociales se apoya en planteamientos filosóficos y organizativos que es necesario **revisar y actualizar** para adaptarse a ese enfoque:
 - La centralidad de las organizaciones y de los criterios profesionales, frente a la centralidad de las personas y su **derecho a elegir**.
 - La persistencia de la **discrecionalidad política y técnica**, frente a la lógica de los **derechos individuales**.
 - El énfasis en **centros y equipamientos**, frente al **acompañamiento individualizado** y la intervención socioeducativa a domicilio.
 - Desde el punto de vista competencial, la necesidad de repensar la **arquitectura institucional** de los Servicios Sociales.

Servicios sociales y activación inclusiva

- Frente a esas carencias, se empiezan a incorporar al ámbito de la exclusión social **paradigmas** ya desarrollados en otros ámbitos de la acción social:
 - **Perspectiva de los derechos:** derecho a recibir servicios y a que sean de calidad (intimidad, elección, seguridad...).
 - **Calidad de vida,** frente a normalización, integración o incluso inclusión.
 - **Atención centrada en la persona y vida independiente**
 - **Reducción de daños, baja exigencia** y replanteamiento de la condicionalidad en el acceso a los servicios sociales.
 - **Desinstitucionalización,** vivienda con apoyo, apoyo en la vivienda, y atención en (y por) la comunidad.

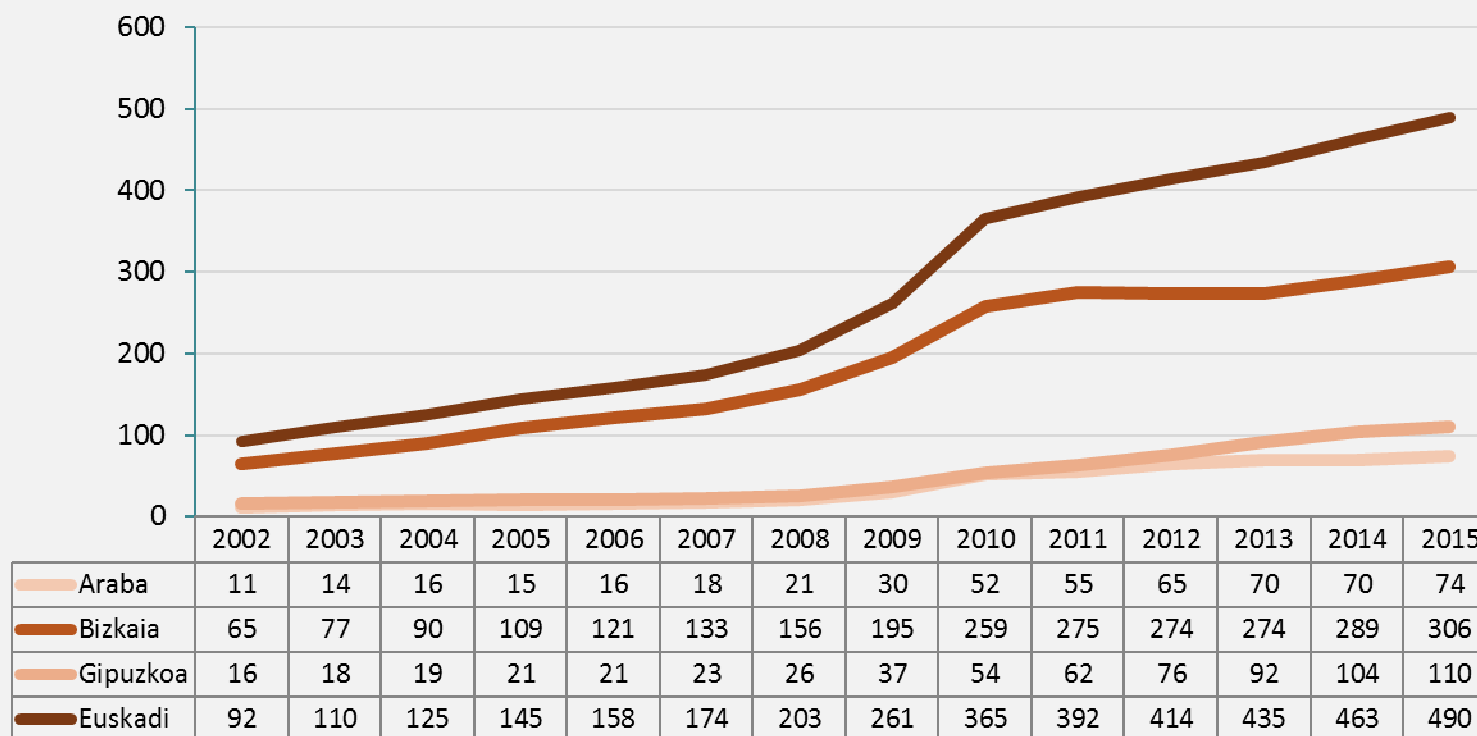
Garantía de rentas y activación inclusiva

- Algunos datos sobre el sistema vasco de garantía de ingresos
 - Basado en la idea de **doble derecho** y orientado al menos teóricamente a la **inclusión laboral**.
 - Gestionado desde 2011 por el **Servicio Vasco de Empleo**, y no por los Servicios Sociales
 - En torno a **500 millones de gasto anual** (163 € por habitante) y cobertura cercana al 7% de la población. Se **complementa** con otras prestaciones (AES y PCV).
 - **Homologable** en términos de condiciones y cuantías a los sistemas de garantía de ingresos de la UE
 - Orientado a **personas sin ingresos, trabajadores pobres y pensionistas** con pensiones bajas
 - Reduce la extensión de la pobreza en un **40%** y la intensidad en un **80%**.

Evolución del gasto en RGI

Entre 2008 y 2015 el gasto en RGI en Euskadi se ha multiplicado casi por 2,5. Entre 2003 y 2015 este gasto ha pasado del 1,8% al 4,9% del presupuesto del Gobierno Vasco

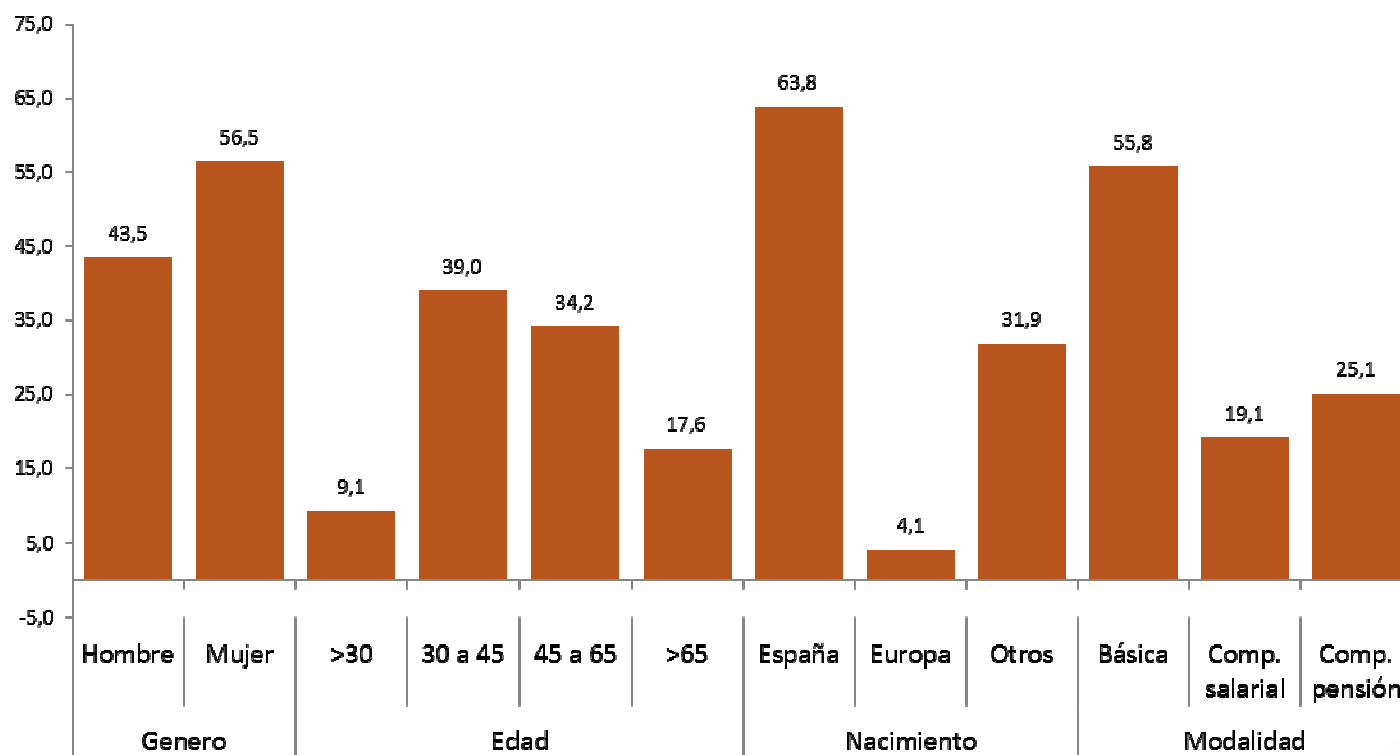
Evolución del gasto en RGI (incluida PCV) por Territorio Histórico. 2002-2015



Fuentes: Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estadística de servicios sociales y acción social; INE. Estadística del Padrón Continuo

Un perfil de las personas usuarias

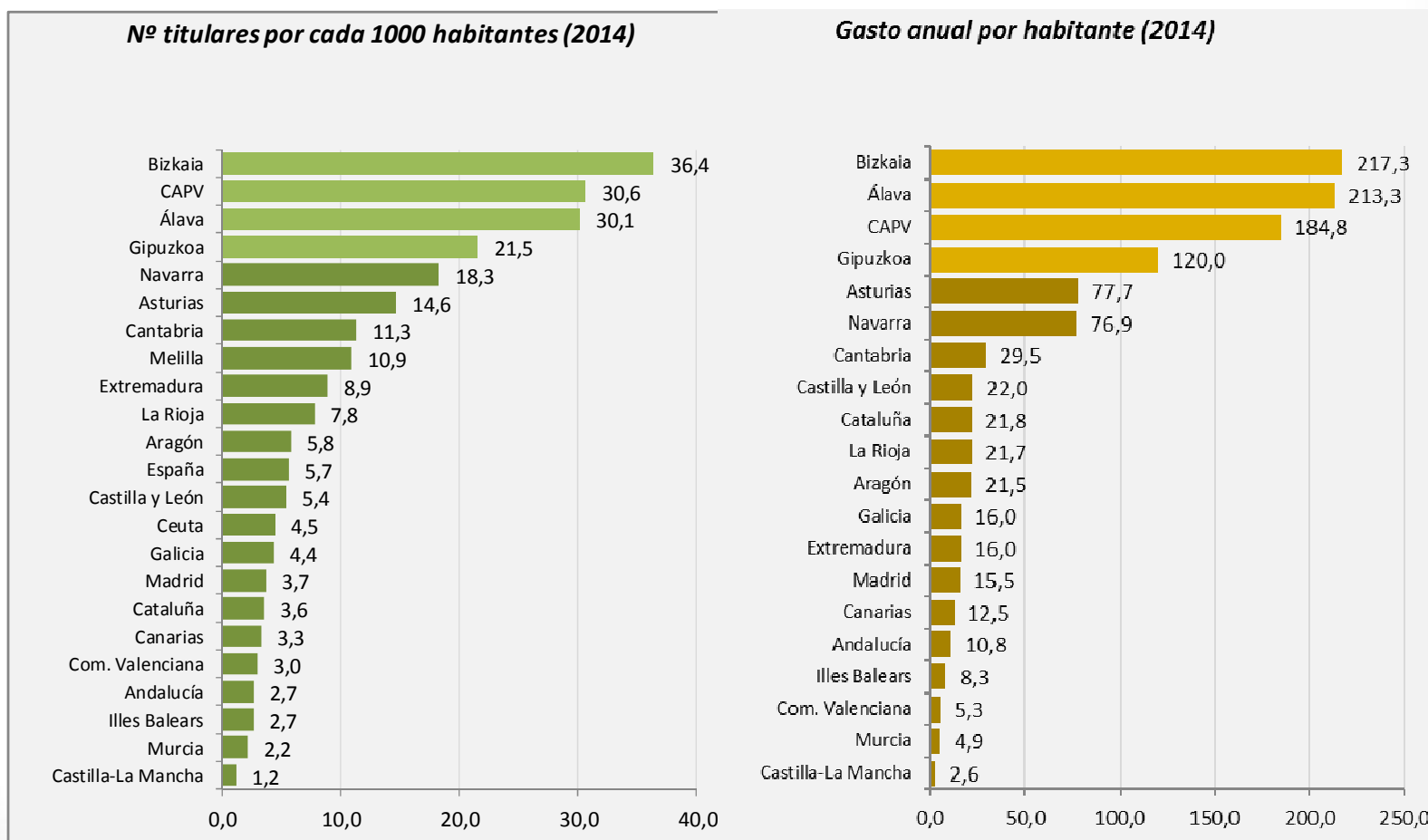
El 56% de las personas titulares son hombres, el 40% tienen entre 30 y 45 años, y el 63% son nacidos en España. El 20% percibe la RGI como complemento salarial y el 25% como complemento de pensiones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Lanbida (febrero 2016).

Una isla en el contexto español

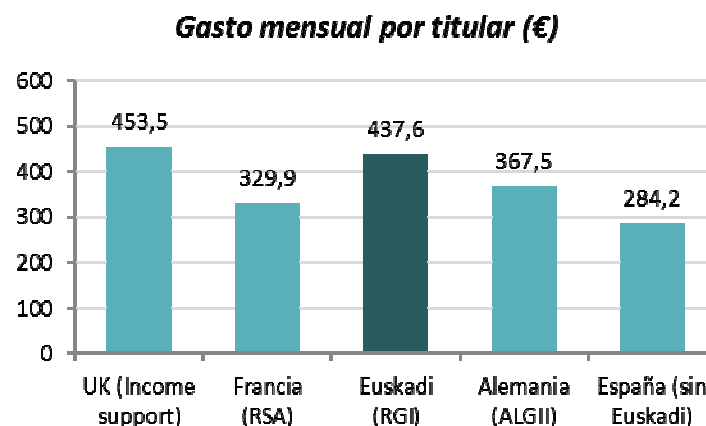
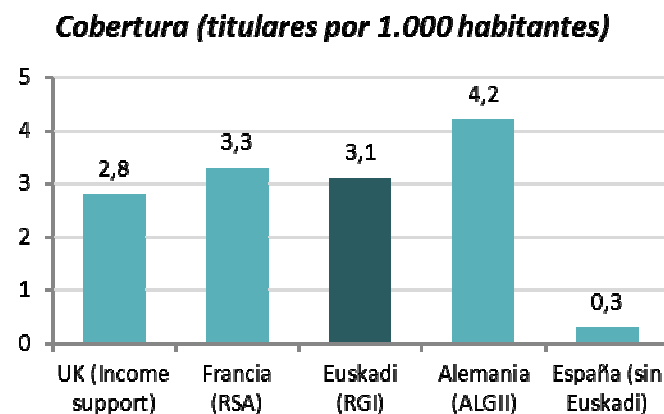
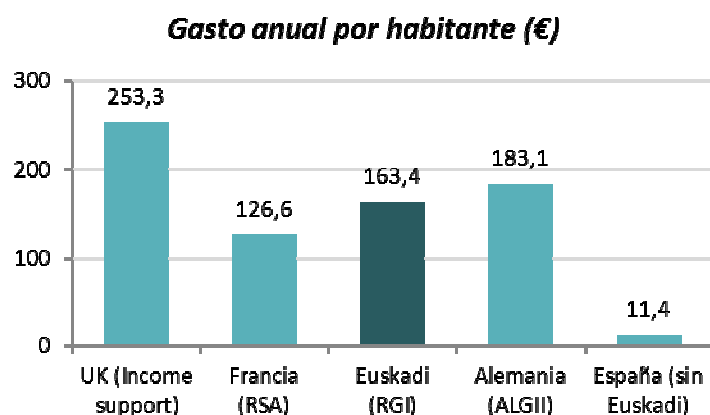
El modelo vasco de rentas mínimas es, prácticamente, el único de los sistemas de garantía de ingresos que ha experimentado un desarrollo suficiente en el contexto español



Fuentes: Informe de rentas mínimas en el Estado español. (2014). MSSSI.

Un sistema europeo de rentas mínimas

La RGI vasca es homologable a la de otros países de Europa tanto en términos de cuantías como de cobertura; no ocurre lo mismo con el resto de las RRMM españolas

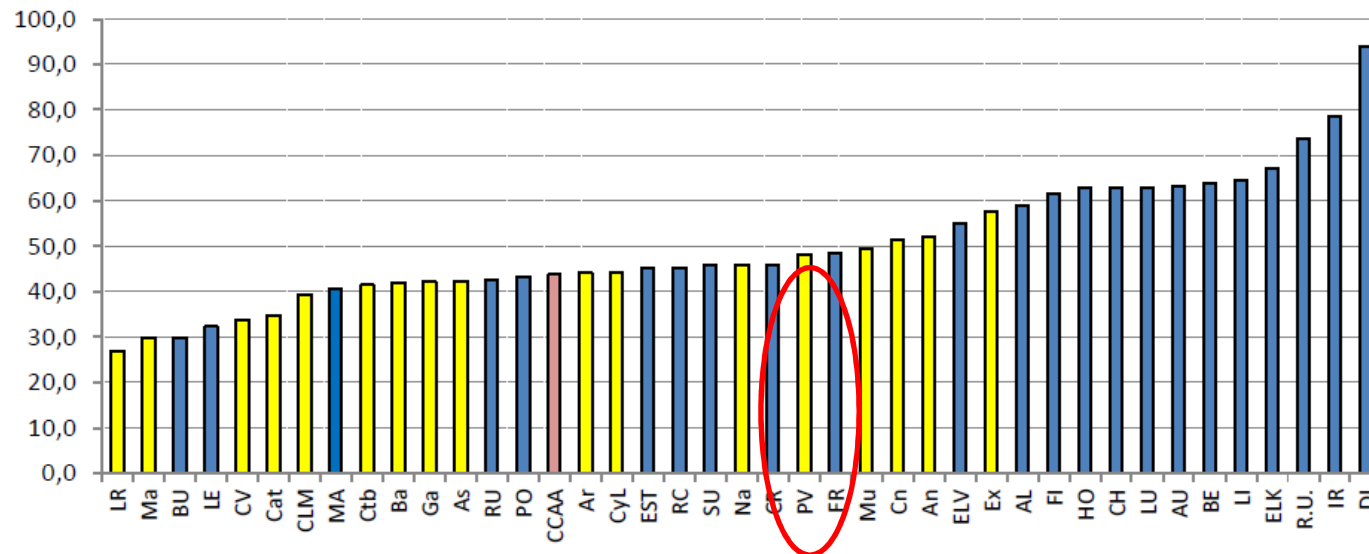


Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes

La suficiencia de las cuantías

Sobre todo en el caso de las unidades de más miembros, las cuantías son insuficientes para superar la pobreza. Tampoco lo son en la mayor parte de los países de Europa, aunque la diferencia en Euskadi es mayor

Gráfico 5. Adecuación de las rentas mínimas en las CC.AA. y en la Unión Europea, 2014 (cuantía de las prestaciones en relación al umbral de pobreza nacional, pareja con dos hijos, umbrales regionales).

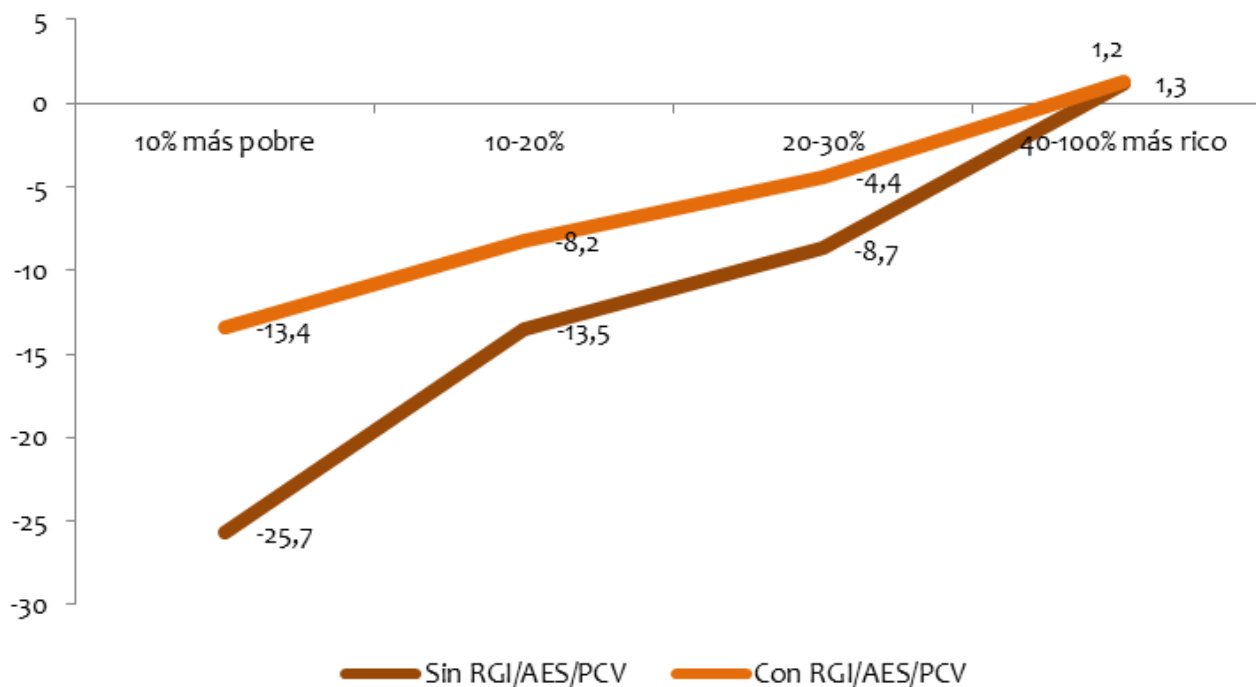


Fuente: elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database, datos de las Comunidades Autónomas y EU-SILC (Eurostat).

El impacto de la RGI/AES/PCV en la reducción de la pobreza

Sin RGI, la reducción de ingresos del 10% más pobre de la población hubiera sido del 25% entre 2008 y 2014; con RGI 'sólo' es del 13%. La RGI ha suavizado el crecimiento de la desigualdad en Euskadi

Variación de ingresos por grupos de renta con y sin RGI en Euskadi (2008/2014)



Diagnóstico general: fortalezas

- La RGI ha funcionado razonablemente bien y es uno de los **pilares básicos** del modelo vasco de protección social.
- Ha contribuido a situar a la mayor parte de la población **lejos de una vida cronificada en la pobreza**.
- La RGI ha **reducido la pobreza** en Euskadi y ha **generado cohesión social**, sin reducir los niveles de empleo y sin generar efecto llamada, con un **coste económico y razonable**, y un **apoyo social elevado**.
- La RGI ha amortiguado el fracaso de muy diferentes ámbitos. **No ha fracasado la RGI, lo que ha fracasado es todo lo demás**: mercado de trabajo, vivienda, desempleo, pensiones, políticas familiares.

Retos, dificultades y debilidades

- Problemas en el **acceso** a las ayudas (empadronamiento, límites al patrimonio, estigmatización, desconocimiento): el 27% de la población en situación de pobreza real no accede a las ayudas. Sólo el 18% de las PSH la cobran.
- Problemas en el **control** de las ayudas: residencia efectiva, identidad individual, formas de convivencia, ingresos declarados...) y riesgo de intromisión en la intimidad de las personas.
- Problemas en la **gestión** de las ayudas: pagos indebidos, valoración de los ingresos, cambios en las formas de convivencia...).
- Problemas vinculados con la **cuantía** de las ayudas, especialmente en lo que se refiere a las familias con hijos/as.

Retos y debilidades de carácter general

- **Encargo público esquizofrénico:** evitar la **cronificación** y facilitar el **acceso a un empleo** (cada vez más escaso y menos inclusivo) en tiempos de **desempleo estructural**.
- Dificultades técnicas y conceptuales para **disociar el derecho a la garantía de ingresos del derecho a los apoyos para la inserción social y laboral**, y para aplicar desde bases justas la idea de **condicionalidad**.
- Dificultades técnicas y conceptuales para dar una respuesta adecuada a la **realidad del empleo precario**.
- Problemas de **coordinación con los servicios sociales**, y falta de recursos para poder hacer realidad el derecho a la inclusión social, mediante un **acompañamiento individualizado**.

Retos y debilidades de carácter general

- Dificultad para dar una respuesta común a **perfiles muy diferentes** (exclusión, pobreza laboral, pensionistas)
- **Excesiva visibilidad**, en tiempos de crisis, de un dispositivo que da respuesta a muy diversas necesidades (y, por tanto, amplio y caro).
- Dificultad para la **adecuada integración de las rentas autonómicas en el marco del sistema estatal** de garantía de ingresos y en otros dispositivos autonómicos.
- Progresiva pérdida de **legitimidad social**, derivada en parte del acceso a las ayudas de personas inmigrantes.
- Creciente **disenso político** en relación al diseño y los resultados del sistema vasco de garantía de ingresos.

¿Es la RBU la respuesta?

- **¿Cómo funcionaría la RBU?** Prestación individual de unos 8.000 euros anuales + tipo único del IRPF del 40/50% + desaparición actuales deducciones y prestaciones no contributivas.
- El carácter '**universal**' de la RBU es sólo nominal: no la cobrará, por ejemplo, un/a trabajador/a que gane 2.000 € al mes pero sí la pareja inactiva de quien gane 12.000
- **¿Reducir de un plumazo la pobreza?** Dependerá de las cuantías garantizadas y los criterios de acceso.
- **¿Sólo los ricos salen perdiendo?** No necesariamente, en el caso de la CAPV, saldrían perdiendo el 50% de los actuales beneficiarios de la RGI y otros sólo mejorarían ligeramente.

¿Es la RBU la respuesta?

- **¿Elimina la trampa de la pobreza y reduce el fraude?** No necesariamente, con un IRPF del 40% o 50%.
- **¿Elimina la estigmatización derivada del hecho de percibir prestaciones contra la pobreza?** Probablemente crearía una brecha similar a la actual entre quienes la cobran sin trabajar y quienes trabajan sin cobrarla.
- **¿Estaría exenta de problemas administrativos y dificultades de gestión?** No, por ejemplo, en lo que se refiere a la residencia efectiva, la certificación de la identidad individual o la declaración de rentas y bienes a efectos fiscales
- **¿Mejora la situación de las PSH?** En algunos aspectos sí (simplificación de los criterios de acceso); en otros no (apoyo social, pérdida de la prestación de vivienda...).

¿Es la RBU la respuesta?

- **¿Cuáles son entonces las ventajas de la RBU?**
 - **Simplificación de la gestión administrativa:** no será necesario acreditar la disponibilidad para el trabajo, la realización de actividades para la inclusión, la carencia de otras fuentes de ingresos, etc.
 - Mejoras desde el punto de vista de la **autodeterminación y la libertad individual** (ya no importa con quién vives, por qué no trabajas, en qué gastas el dinero...).
 - **Mejora de las actuales tasas de no acceso** a la prestación debido a su **carácter automático** y a que la comprobación de medios se atribuye al sistema fiscal.
 - Mejora de la **situación económica** de una parte importante de la población (aunque no siempre los más pobres).
 - Incremento de la **libertad individual** de las personas y de la **capacidad de negociación** de los trabajadores de peores salarios.

Cómo avanzar hacia la garantía de ingresos

- Reforzar los sistemas de **bonificación salarial para trabajadores pobres y las prestaciones familiares de carácter universal**
- Desvincular en la mayor medida posible la lógica de la inclusión social y la de la protección económica, desde un planteamiento de **condicionalidad blanda y reciprocidad justa**.
- **Simplificar** los criterios de acceso y **mejorar los mecanismos de gestión**, vinculando fiscalidad y garantía de ingresos.
- Establecer un **marco de mínimos de alcance estatal**, que pueda ser complementado desde las CCAA.
- Redistribuir tiempo, empleo y dinero, combinando **trabajo garantizado, garantía de rentas y reparto del tiempo de trabajo**.

Eskerrik asko

Muchas gracias

jzalakain@siis.net

[@zalaka11](#)

www.siis.net

Siis

Centro de
Documentación
y Estudios

Dokumentazio
eta Ikerketa
Zentroa

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa