

La garantía de ingresos y los Servicios Sociales en Euskadi. 2011-2013

Pedro María Sánchez Amado

Resumen

Esta investigación es un análisis cualitativo, mediante entrevistas a agentes clave, sobre el traslado por parte del Gobierno Vasco de su programa de garantía de ingresos desde los servicios sociales al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide a partir de 2011. Se examinan sus efectos y el cumplimiento de sus ideas tractoras -la creación de un sistema de empleo universal, la consolidación de los servicios sociales como subsistema poderoso del Estado de Bienestar y el aumento de la eficiencia en la prestación-. Los resultados muestran un escenario incierto, que aún no ha fructificado y con oportunidades pendientes de ser aprovechadas. Se observa el sometimiento de los sistemas a una situación de estrés y riesgo, relacionado con la premura en su ejecución y la escasez de apoyos.

Palabras clave

Garantía de ingresos; servicios sociales; Servicio Vasco de Empleo-Lanbide; Gobierno Vasco; trabajo social.

Abstract

This research is a qualitative analysis, conducted by interviewing key players, on the transfer by the Basque Government of its guaranteed income program from social services to the Basque Employment Service-Lanbide from 2011. Its effects and the accomplishment of its drivers are reviewed - creation of an universal employment system, social services consolidation as a powerful subsystem of the Welfare State and increase of the efficiency in the income-. The results show an uncertain frame, that hasn't flourished yet and awaiting to be exploited opportunities. Submission of the systems to a stressful and risky state can be seen, related to the haste in its execution and lack of supports.

Keywords

Guaranteed minimum income; social services; Basque Employment Service-Lanbide; Basque Government; social work.

Pedro María Sánchez Amado

Grado en trabajo social. Técnico de innovación y coordinador
de empleo. Ayuntamiento de Ermua (Bizkaia)
infocorreo@icloud.com



Introducción

Durante los años 2009 y 2013, primero como director de Inclusión Social y posteriormente como director de Garantía de Ingresos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, gestioné directamente el cambio de ubicación de las políticas de garantía de ingresos desde los servicios sociales municipales y forales al recién estrenado Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, con el doble objetivo de relacionar las políticas conocidas como “pasivas” o de prestaciones económicas con las conocidas como “activas” o de empleo, por un lado; y por otro, liberar todo el espacio que la burocracia ocupaba en los servicios sociales municipales, permitiendo que los municipios dedicaran sus recursos al verdadero afán de nuestra profesión y de los propios servicios: la gestión de los bienes relacionales. Mi protagonismo personal, la intensidad de esta experiencia, sus claroscuros y el interés como funcionario público local, primero durante 20 años en unos servicios sociales municipales que gestionaban estas prestaciones, y ahora como técnico de innovación y coordinador responsable de programas de empleo en el Área de Desarrollo Local y Gestión de Personas en ese mismo municipio (Ermua-Bizkaia), me llevaron a realizar mi trabajo de fin de grado de mi adaptación de diplomatura a grado en trabajo social, como un ejercicio de revisión de lo acontecido en aquellos cuatro años y de las nuevas oportunidades que han podido surgir con este cambio en el sistema de servicios sociales en Euskadi.

Este artículo pretende resumir mi estudio, disponible en formato completo en mi blog, www.pedrosanchez.info. El estudio, por razones de lógica académica y de mi propia inexperiencia como investigador hasta ahora, tiene aspectos evidentes de posible mejora y, sobre todo, un enorme po-

tencial para poder relatarse de una manera más extensa, acompañándose de un contraste con los agentes participantes del mismo o incluso un debate en grupo de discusión de las ideas divergentes, como ha sugerido alguno de sus protagonistas. En esta colaboración con la revista del Consejo lo que pretendo es trasladar algunas de las principales conclusiones de un proceso como este, reivindicado por muchas y muchos profesionales en toda España, como me quedó meridianamente claro en el V Congreso del Colegio de Madrid.

Euskadi, por una serie de impulsos y azares, abordó durante 1989 la primera prestación de renta mínima en el Estado Español. Esto significó un gran paso adelante y una apuesta de País, con un gran consenso entre todas las fuerzas políticas, en la lucha contra la pobreza. Al mismo tiempo, por su ubicación en los municipios y, sustancialmente, en sus servicios sociales de base como primer punto de atención y gestión ante la ciudadanía, supuso una enorme expansión de estos, con presencia en todos los 251 municipios de Euskadi. No hace falta imaginar el impacto que tuvo en el empleo de las personas profesionales de los servicios sociales, en especial de las trabajadoras/es sociales, como profesionales nucleares de estos servicios. Pleno empleo y presencia en todo el territorio. Se había construido de hecho el embrión de una de las redes de servicios sociales de base con mayor capilaridad e importancia de todo el territorio español.

Por lo tanto hay que destacar un impacto positivo en la implantación y desarrollo de los servicios, fuertemente subvencionados por el Gobierno Vasco, impulsor de la política, y por las Diputaciones Forales, participantes también del asunto y competentes en materia de “asistencia social”.

Frente a este impacto, verdadero germen de los servicios sociales de base en Euskadi, sin embargo, muy desde el principio, la profesión fue cuestionando el rol que las personas trabajadoras sociales veníamos a jugar en este sistema. Fundamentalmente un rol burocrático que, en lugar de permitir la práctica profesional en toda su dimensión, nos recluía en los despachos como tramitadores/as de prestaciones económicas. Se ubicaba la profesión y a los propios servicios sociales como referentes de una prestación económica, proveedores de las mismas, pero se desdibujaba la construcción de un sistema dirigido a la población en su conjunto, como elemento de la comunidad y se construía un subsistema prestacional, de referencia fundamentalmente en el mundo de la pobreza y la exclusión.

En este contexto, mi trabajo tenía como objetivo principal comprobar la idoneidad de la idea (y de su ejecución) del cambio de ubicación de la política vasca de garantía de ingresos desde los servicios sociales a los de empleo, al recibir Euskadi la competencia en materia de políticas activas de empleo en 2011, y crear a partir de ese momento el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide.

También me resultaba importante comprobar si el “vaciado” de los servicios sociales municipales de la gestión de las políticas de garantía de ingresos ha permitido abrir un espacio para un trabajo social acorde a la gestión de los bienes relacionales, propio de su papel y del de sus técnicos. Observar si se han impulsado programas comunitarios, se han vuelto a implementar técnicas clásicas para las que no había tiempo, como la visita a domicilio, etc. Así mismo, saber si la gestión de la prestación había mejorado y si se había producido una relación entre activación laboral y percepción de la prestación. Por lo tanto, a modo de

conclusión de este primer punto introductorio, se debe resaltar que el trabajo pretende un recorrido por el cambio objeto de estudio y su análisis, que pueda resultar de utilidad en el actual contexto de reordenación administrativa. Ese examen analítico de la experiencia que permita a otros entender lo sucedido a ojos de quienes pudieron y pudimos vivirlo de cerca desde distintas visiones para, técnicamente, tomarlo en cuenta en potenciales procesos de transformación de otros sistemas del entorno, o en la posible evolución futura del propio Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

1. Breve apunte sobre las políticas de rentas mínimas

Las políticas europeas modernas de lucha contra la pobreza toman cuerpo luchando contra la pobreza económica mediante los Programas de Pobreza que se llevan a cabo entre 1975 y 1994. Se trata de programas pilotos y experimentales que permiten ir avanzando no solo en los programas en sí, sino también en una definición de conceptos y principios comunes. Es por ello que a partir de 1990 la pobreza se convierte en un “fenómeno multidimensional” (Rodríguez Cabrero, 2011). De esta forma podríamos decir que entre 1975 y 1992 se recorre el camino entre el concepto de pobreza, ligado solo a lo económico, hacia la inclusión social, como un fenómeno que abarca más variables que la mera necesidad económica. Algunos de los hitos de esos momentos son la Carta Social Europea de 1989, las recomendaciones del Consejo Europeo de 1992 o el Libro Blanco sobre Política Social de 1994. En 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam y tiene su origen el concepto de inclusión activa. Posteriormente tiene su refrendo y consolidación en la Estrategia de Lisboa y con el Tratado de Niza, ambos en 2000.

En 2010, precisamente durante un año emblemático para el Estado Español, ya que le tocó presidir el primer semestre la Unión, se celebró el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza. Ese mismo año tiene su surgimiento la conocida como estrategia 2020 que formula una estrategia de crecimiento inclusiva y sustentable que abarca a toda la sociedad. Es decir, define una sociedad inclusiva como un deseo político para los países que componen la Unión Europea.

Es en este marco, con países que habían ido trasladando a lo largo de décadas sus políticas de lucha contra la pobreza a diferentes sistemas de garantías de rentas mínimas, en el que tiene surgimiento en España el primero de sus propios sistemas.

En cuanto a Euskadi, ha sido percibida desde el comienzo del actual ciclo de reforma democrática de 1978 desde el resto del Estado como una comunidad política referencial en las políticas sociales en general y en las de servicios sociales y de garantía de ingresos específicamente. Elementos de financiación como el Concierto Económico, el sostenimiento en algunos territorios de la foralidad, incluso durante la etapa franquista, pudieron contribuir a hacer de la Administración Vasca un espacio de autonomía y solvencia económica que lo hizo posible. Pero sin duda, más allá de esas posibles oportunidades, la historia ha mostrado cómo en un entorno institucional multinivel (municipios, diputaciones forales y Gobierno Autónomo) especialmente complejo, con la existencia de una segunda descentralización a los Territorios Históricos a través de la Ley de Territorios Históricos (LTH), ha crecido y perdurado una política de País en torno a las políticas sociales, diferenciadora, de consenso amplio, especialmente en este espacio descrito, no solo complejo sino muy lejano

en otros aspectos de la política, sobradamente conocidos, en el contexto español al menos. Pretendo explicar en este apartado la realidad que hay tras esta percepción.

A finales de la década de 1980, la decisión de poner en marcha en Euskadi un plan de lucha contra la pobreza se concreta en el establecimiento del primer sistema complementario de garantía de ingresos impulsado por un Gobierno autonómico. Este movimiento facilitará la posterior extensión de modelos más o menos similares al resto de comunidades autónomas del Estado, y dará lugar, en paralelo, a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas autonómicas con entidad comparable a las impulsadas en los Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea. (Sanzo, 2013, p.10)

Se trata de una renta que pone la centralidad inicialmente en garantizar los ingresos para la supervivencia. Ese objetivo estaba por delante de cualquier otro. La prestación nace como Ingreso Mínimo Familiar (IMF), en el Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza de 1989. Después, cuando pasa a ser garantizado por la Ley 2/1990 de Ingreso Mínimo de Inserción (en adelante Ley 2/1990) durante mucho tiempo fue conocido por el que sería su nombre enseguida, Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Por su parte, pasa a ser considerado un derecho subjetivo en 1998 con la Ley 12/1998 Contra la Exclusión Social (en adelante Ley 12/1998), donde pasa a denominarse Renta Básica, para acabar con la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (en adelante Ley 18/2008) que la denomina Renta de Garantía de Ingresos (RGI), que tiene como acompañante desde que se desarrolla en 2010, a la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV). Ambas son derechos exigibles tras la

comprobación de cumplimiento de requisitos. La RGI ofrece y ha dado cobertura a necesidades de manutención y de inclusión, tal como figura en la Ley 8/2008. La PCV surge en la ley de 8/2008 como respuesta a una realidad vivida en las Ayudas de Emergencia Social (ayudas no periódicas, sometidas en teoría a diagnóstico de necesidad). Esta realidad consistía en el volumen cada vez mayor que los gastos de acceso a la vivienda suponían en las AES y el carácter, periódico de facto, que fue adquiriendo dicha prestación. Tras dicha retahíla de legislación -no he mencionado todas, ya que en 2000 se llegó a aprobar la Ley 10 de Carta de Derechos Sociales- llega en último término la Ley 4/2011, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que produce la transformación objeto de este estudio.

A partir de 2008, justo tras la aprobación de la nueva Ley, el sistema debe hacer frente a la explosión de la crisis económica. Así, Sanzo (2013) vuelve a señalar que, a pesar de los efectos de aquella en las situaciones de riesgo de pobreza económica, que ha supuesto un aumento de la pobreza real, no se produce una ruptura con la protección que el sistema ofrecía antes del estallido de la burbuja financiera y las tasas de pobreza real se mantienen cercanas a las de los años de crecimiento. Esto permite que Euskadi se sitúe de hecho “entre los territorios europeos más igualitarios, en particular en lo relativo al indicador de la participación del 10% con menores recursos en el conjunto de ingresos de la sociedad” (Sanzo, 2013, p.13). En relación al resto del Estado, más allá de los datos del propio sistema vasco y su propia evolución, su comparación con otras autonomías y los diferenciales existentes son muy relevantes. como se puede observar en los gráficos elaborados por Sanzo y Muñoz Dermitt con motivo

del simposio que celebró los 25 años de políticas de garantías de ingresos en Euskadi, celebrado en Bilbao en abril de 2014.

Desde la Ley 8/2008, se comienza a relacionar, como lo hace Europa en toda su política de inclusión, en especial a partir de Maastrich, Amsterdam, Lisboa o Niza, la lucha contra la exclusión con las políticas de empleo. Pero Euskadi tenía un hándicap mayúsculo para poder llevar cabo esa interacción empleo-inclusión-pobreza económica: era la única Comunidad Autónoma de España (excepto las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) donde las políticas activas de empleo no estaban transferidas a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Según el relato que he podido reconstruir, recorriendo a las personas que lo protagonizaron, el proceso fue una continuación de los diálogos abiertos ya en el Gobierno anterior. El PSE-EE incluyó en su programa electoral de las autonómicas de 2009 la creación del Instituto Vasco de Inclusión. Algo que se truncó por la crisis, que impidió que la administración creciera con organismos nuevos.

En este escenario y con el único apoyo del Partido Popular al nuevo Gobierno Vasco, se establece por parte de la dirección política del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales la prioridad de obtener del Gobierno del Estado la transferencia de las competencias en materia de políticas activas de empleo, algo que las conversaciones entre el Presidente Zapatero y el PNV retrasaron hasta enero de 2011.

En cuanto a la política de garantía de ingresos, se encontraba en pleno desarrollo normativo la Ley 8/2008 de Garantía de Ingresos: aprobación

del decreto de Renta de Garantía de Ingresos, del decreto de Prestación Complementaria de Ingresos, que crea una nueva prestación periódica y de derecho subjetivo, exigible. La crisis, la progresiva incorporación por efecto de la Ley de 2008 de colectivos nuevos como pensionistas, hasta ese momento ajenos a la prestación, y la nueva prestación de PCV dispararon el gasto de garantía de ingresos, con aumentos de varias decenas de millones de euros cada año, en un contexto de contención o recorte del gasto en casi todas las partidas del Gobierno.

La idea de cambiar las políticas de ubicación tiene su acelerante en las conversaciones interinstitucionales entre el entonces diputado foral de acción social (actual consejero del ramo en Gobierno Vasco) y la consejera de empleo y asuntos sociales. Se produce una situación en que ambas partes establecen el cambio de la Ley vigente como la fórmula para hacerlo y se comienza con el proyecto.

Se elaboró la ley, contando finalmente con el apoyo del Partido Popular y del partido que sustentaba al Gobierno (PSE-EE), la abstención del PNV, que fundamentalmente reclamaba el retraso en su fecha de efectos en un año, sin mostrar grandes desacuerdos con su contenido, que actualmente aplican sin que se atisbe ninguna propuesta de cambio, y la oposición del resto del arco parlamentario de entonces: Izquierda Unida-Ezker Batua, Aralar y UPyD, partidos muy minoritarios en aquel momento en el Parlamento Vasco, y la ausencia de la Izquierda Abertzale por su prohibición. Los niveles de consenso político son menores que en la aprobación de la ley de 2008, pero no parecen rotos los puentes para futuros pactos políticos en materia de garantía de ingresos entre las grandes sensibilidades políticas del País.

2. Marco empírico del estudio

La metodología seleccionada para mi investigación es de carácter cualitativa. Para ello se ha elaborado un cuestionario de entrevista semiestructurada a agentes clave en relación al objeto de investigación: bien por sus conocimientos teóricos/académicos sobre la materia, por sus responsabilidades en organizaciones centrales en Euskadi en la materia o por su papel jugado en el diseño del cambio o las decisiones que lo rodearon. Se trata de siete personas, seis hombres y una mujer con los que se han mantenido siete entrevistas (ninguna ha sido dividida) de entre 55 minutos y 2h 50 minutos de duración.

Las preguntas han sido nueve dejando una décima como posibilidad abierta para que la persona entrevistada pudiera decir o sugerir algo que no hubiera aparecido en el cuestionario o en la entrevista.

Las categorías de análisis se estructuran en torno a las respuestas recibidas a las preguntas del cuestionario. Se ha procedido a agrupar las distintas citas en torno a las diversas ideas clave que han surgido en las respuestas. Cada cita de cada persona entrevistada ha sido convertida en una “etiqueta” o idea clave, que posteriormente se ha agrupado con otras “etiquetas” o ideas clave de sentido similar o con las que guardaba cierta similitud o familiaridad.

El cuestionario se divide en dos partes. La primera compuesta por preguntas abiertas y la segunda consistente en un cuestionamiento de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (análisis DAFO), tanto de la idea de cambio de ubicación de las políticas de garantía de ingresos de los servicios sociales a los servicios de empleo, como de

la ejecución que se hizo de la idea. Fue sometido a validación por parte de Fernando Fantova Azcoaga, persona que además forma parte de las 7 objeto de entrevista, al haber sido durante el tiempo objeto de investigación viceconsejero de asuntos sociales del Gobierno Vasco. Me pareció una validación adecuada y suficiente por su larga trayectoria como autor de libros como *La gestión de organizaciones no lucrativas* (2001) o *Manual para la gestión de la intervención social* (2005), entre otros, ambos publicados por la editorial CCS, y de innumerables artículos. Licenciado en psicología, doctor en sociología, ha dedicado buena parte de su vida profesional a la investigación en diversas partes del mundo, puntualmente al ejercicio de la política y actualmente ha vuelto a su actividad de consultor independiente, ultima su próximo libro y mantiene un amplio caudal de conocimiento e investigación compartida a través de su web www.fantova.net

El cuestionario al que se sometió a los agentes clave constaba de las siguientes preguntas abiertas:

- ¿Cuál es tu grado de conocimiento del proceso de cambio objeto de estudio?
- ¿En qué crees que consistió?
- ¿Destacarías algún logro sobre la idea o su aplicación? Enuméralos.
- Destacarías algún fracaso sobre la idea o su aplicación? Enuméralos.
- ¿Crees que se han cumplido las ideas tractoras que llevaron al cambio de ubicación de las políticas de garantía de ingreso de los servicios sociales a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo? ¿cuáles y en qué grado sí o

no? (Liberación de los servicios sociales de su carga administrativa para permitir que implementaran su papel reservado en la ley de servicios sociales; mayor eficiencia en la tramitación al disminuir el número de instituciones intervinientes y mayor nivel de control sobre la prestación; relacionar la percepción de la prestación con la activación laboral)

Adicionalmente, respondieron a un análisis DAFO sobre la idea y su ejecución.

- Destaca posibles debilidades en la idea de cambio o en su implementación, si las hubo, y si se tuvieron en cuenta.
- Destaca posibles amenazas en la idea de cambio o en su implementación, si las hubo, y si se afrontaron.
- Destaca posibles fortalezas en la idea de cambio o en su implementación, si las hubo, y si se aprovecharon.
- Destaca posibles oportunidades en la idea de cambio o en su implementación, si las hubo, y si se aprovecharon.
- Añade cualquier aspecto relevante que consideres que no se ha tenido en cuenta en el cuestionario o que te gustaría aportar a la investigación.

Los agentes clave elegidos fueron:

Alfonso López

Coordinador de EAPN-Euskadi, filial en el País Vasco de la *Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social*, una de las organizaciones de la sociedad civil más reputadas en Europa

en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión. En el momento del cambio de ubicación de la política de garantía de ingresos era coordinador de Sartu-Bilbao (que forma parte de la Federación Sartu, una de las entidades más representativas, por su tamaño y nivel de influencia en la CAPV, en materia de inserción social y laboral).

Fernando Fantova

Experto en Servicios Sociales y viceconsejero de Asuntos Sociales en el Gobierno Vasco en el período objeto de estudio. Presidente durante ese período del Consejo Vasco de Servicios Sociales y de la Comisión Interinstitucional de Bienestar Social. Autor de diversos libros sobre servicios sociales y tercer sector. Colaborador en la confección del programa electoral del PSE-EE en materia de servicios sociales y garantía de ingresos en las elecciones autonómicas de 2009.

José Manuel Muñoz Dermitt

Responsable del *Plan de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión*. Durante su permanencia en el Gobierno como técnico responsable de la Unidad de Gestión de las diferentes políticas de garantía de ingresos siempre ha trabajado en el desarrollo de las medidas de garantía de ingresos. Ha sido secretario de la Comisión Interinstitucional para la Inserción y del Consejo Vasco para la Inclusión Social. Considerado uno de los “padres técnicos” del sistema.

Fernando Consuegra

Coordinador de la Federación Sartu, de cuya importancia e influencia en Euskadi ya se he hecho referencia. Viceconsejero de Asuntos Sociales en la legislatura anterior al cambio objeto de estudio.

Javier Ruiz

Viceconsejero de Empleo e Inclusión Social del Gobierno Vasco en el período objeto de estudio.

Presidente en este período del Consejo Vasco para la Inclusión Social y de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social. Psicólogo y director de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Portu-galete (Bizkaia).

Luis Sanzo

Es sociólogo por la Universidad Complutense de Madrid y es el Responsable del área estadística del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, organismo en el que trabaja desde 1981. En ese contexto, una de sus principales tareas es la dirección, diseño y análisis de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), una de las operaciones estadísticas de medición de la pobreza con mayor trayectoria histórica en Europa. Luis Sanzo ha participado en el diseño del modelo vasco de garantía de ingresos mínimos junto a José Manuel Muñoz. A mediados de los 80, su contribución fue importante en la introducción del primer programa de garantía de ingresos del Gobierno Vasco, el denominado Ingreso Mínimo Familiar, dirigiendo los estudios sociológicos previos y participando en el diseño normativo del Programa de Lucha contra la Pobreza. Con posterioridad, fue el responsable de la Comisión Técnica que preparó en 1998 la reforma de la normativa general de lucha contra la exclusión en Euskadi, inclusive la consideración de los programas de estímulos al empleo. Luis Sanzo ha analizado igualmente, en distintos trabajos, la posibilidad de avanzar en España o en Euskadi hacia un modelo de Renta Básica universal. Es autor de numerosos trabajos presentados en congresos y conferencias o publicados en revistas y periódicos.

M^a Luz de la Cal

Catedrática de Economía Aplicada en la Escuela de Relaciones Laborales de la Facultad de ciencias económicas de la Universidad del País Vas-

co. Teórica sobre la feminización de la pobreza, la exclusión social y la participación ciudadana, las relaciones entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado, etc. Profesora en diversos másteres.

Las entrevistas fueron grabadas y transcritas. Realizadas cara a cara, excepto una por Skype, la duración total fue de once horas y veintitrés minutos.

3. Conclusiones del trabajo

Se presentan en este apartado las conclusiones generales de mi trabajo. En base a la explotación de las respuestas, su etiquetado y su confrontación en una discusión crítica, algunas de las ideas fundamentales que se pueden concluir son:

- **No se ha producido un efecto de activación al menos directamente relacionado con la adquisición de un empleo.** Solo uno de los agentes entrevistados matiza que no se buscaba que cada persona perceptora de RGI tuviera un empleo, sino

“conseguir un servicio público de empleo universal que ofreciera oportunidades a todas las personas, perceptoras o no de RGI”.

Al mismo tiempo que alejar a estas de la pasividad y movilizarlas y mantenerlas en una suerte de disponibilidad, frente a la pasividad que podían presentar con el sistema anterior, al no disponer los servicios sociales de medidas de inclusión laboral directas. El discurso quizás no fuera matizado adecuadamente por los gestores de aquel cambio, de forma que se pudiera diferenciar entre activar al ciudadano perceptor, sacarlo de cierta pasividad, con

respecto a la idea de conseguirle un empleo. En este momento cabe preguntarse si en un escenario de crisis, donde el éxito de las políticas activas o los recursos disponibles con respecto a la población objetivo de esas políticas no eran suficientes (políticas para más de 60.000 familias), el discurso de la activación no era inadecuado o estaba impulsado desde el lema político más que desde la realidad. Por el contrario, ante la persistencia de la crisis, la clásica falta de efectividad de los sistemas públicos de empleo en procesos de intermediación o inclusión laboral y el abandono de las modestas experiencias de programas de empleo entre el Gobierno y los municipios y el tercer sector, los índices de inclusión han caído. Para esta afirmación solo dispongo del testimonio del agente que la hizo, pero su ubicación en el sistema dota de total credibilidad a la misma.

- En relación al anterior punto, **no se ha creado un sistema de empleo creíblemente universal en Euskadi.** Los perceptores de la RGI y la PCV visitan las oficinas de empleo como nunca antes, pero el sistema de empleo no parece vivírselos como propios, sino como una losa que le ha caído encima al sistema y que es el principal foco de problemas del servicio. Los efectos que una crisis económica produce en un sistema de empleo (masificación, colas, falta de políticas activas suficientes) se están achacando a la RGI, como chivo expiatorio y el sistema no es inclusivo para las personas perceptoras. Como muchas de ellas no acuden ya a los servicios sociales la mayoría de agentes señala el **riesgo de que algunos ciudadanos queden fuera de los sistemas sin que nadie se preocupe por ellos. Especialmente los más excluidos o con necesidades.**

- **No se ha generado un espacio nuevo de forma sistemática en los servicios sociales de Euskadi.** La Ley de Servicios Sociales de 2008, moderna, ambiciosa, ha dialogado mal con tiempos en que las administraciones que deberían haber acordado su implementación no disponen de financiación suficiente. De esta forma no hay certeza sobre qué, ni dónde, ni cómo, ni cuándo se tienen que prestar determinados servicios. Hay falta de definición, así como de un impulso desde el Gobierno Vasco para definir un modelo de servicios sociales común que ocupe el tiempo de sus recursos humanos en tareas propias de los mismos, habiendo sido liberados ya hace más de dos años de la burocracia de la política de garantía de ingresos. Por el contrario, **los servicios sociales han perdido atractivo para la población usuaria**, al no disponer de una política de prestaciones tan potentes y encontrarse sin definir su nuevo papel. Adicionalmente se **corre el riesgo de no visualización de la parte política local, de la importancia de los servicios sociales en el terreno comunitario y relacional y en el escenario de la nueva ley municipal de que la “racionalidad” en el gasto disminuya el personal y la inversión en servicios sociales.** Esta falta de definición es aún más grave en Euskadi, donde por causa de la Ley de Territorios Históricos, que ejecuta de facto una segunda descentralización del Gobierno Vasco a los Territorios Históricos, los niveles administrativos se multiplican y, en ausencia de definición, puede ser difícil saber qué debe hacer cada uno.

- Aún es pronto para valorar si se ha mejorado la eficiencia institucional en la gestión de la prestación, aunque algunas ideas comunes tienen

que ver con la disposición de una **mayor información y control sobre la prestación**, sin niveles adecuados todavía de **explotación de datos**. Hay algunas coincidencias sobre el **menor tiempo de respuesta al ciudadano** en el territorio donde más prestaciones se tramitan y abonan, como es Bizkaia, donde el propio equipo actual de Lanbide reconoce que se están cumpliendo con los plazos de la ley o se está a punto de ello, cuando antes los plazos de tramitación y abono en los núcleos importantes de Bizkaia se comprendían entre los 4 y 9 meses (la Ley establece 2). Sin embargo, alguno de los agentes interviene sobre los **incumplimientos en la Ley de RGI y la de procedimiento administrativo** en este tiempo en Lanbide.

- **Existe la oportunidad de reeditar pactos de país sobre servicios sociales y políticas de rentas y de empleo porque los entendimientos no están rotos.** Parece una conclusión razonable tras lo que ha sido un período azaroso, lleno de ideas de difícil ejecución por el momento económico y la falta de apoyos políticos clásicos del país.

En resumen, por ahora, en opinión de los agentes clave consultados, mayoritariamente, se considera que ni la idea ni su ejecución han producido mejoras en el sistema. El efecto positivo más claro, como ha sido la disminución de la carga burocrática en los servicios sociales de base, no se ha aprovechado para avanzar en un sistema sólido, consolidado en trabajar los elementos comunitarios y relacionales de las personas. No se han promovido de forma general nuevas formas de trabajo en los mismos y de la misma manera que el efecto colateral positivo de la garantía de ingresos en los servicios sociales, se abre una incerti-

dumbre, aunque no parezca un riesgo grave por ahora, de retraimiento de los servicios sociales. Puede que este sostenimiento, a pesar del vaciado de funciones muy visibles como tramitar ayudas de garantía de ingresos, se haya visto frenado por la crisis que azota Euskadi. Cabe la posibilidad de que la salida de la crisis en unos años, sin unos servicios sociales redefinidos lleve a un redimensionamiento reductivo de los mismos. Si no se explican sus nuevas funciones, si la profesión del trabajo social no hace pedagogía sobre su papel y el Gobierno Vasco como planificador de las políticas no impulsa un nuevo pacto social de amplia base y gran consenso, es posible la disminución del sistema.

Por otra parte, queda abierto el debate de los servicios sociales como eje vertebrador o no de las políticas de inclusión. Visiones que, además de en los agentes clave entrevistados en el trabajo, se dejan entrever en la discrepancia entre la idea de Fantova (2013) de ausencia de ejes en sociedades complejas, frente a la afirmación del profesor Manuel Herrera (2013) que considera que efectivamente, las sociedades complejas no tienen ejes, pero sí “nudos relacionales” desde donde el/la trabajador/a social y los servicios sociales en su conjunto pueden y deben ser agentes clave en los procesos de inclusión de las personas.

En estas conclusiones se incluye de manera fundamental, como se puede ver, la variable tiempo: el proceso se hizo en un tiempo muy corto por razones de índole fundamentalmente político, que trasladaron al mismo elementos estresantes que impidieron llevar a cabo un cambio en las mejores condiciones posibles. Por otro lado, sin la premura de tiempo el cambio, como efectivamente demostraron luego las fechas de fin de legislatura tempranas, no se hubiera llevado a cabo. Por lo tanto,

se concluye con una situación de “claroscuros” y de no logros, fracasos o logros potenciales superior a los logros conseguidos.

Se puede decir que el cambio de ubicación de la política de garantía de ingresos en Euskadi de los servicios sociales de base a los de empleo no se ha traducido en mejoras reales en los mismos. No ha sido aún aprovechada la oportunidad de hacer de los servicios sociales el gran sistema que la Ley de Servicios Sociales de Euskadi de 2008 reservaba. La oportunidad permanece abierta si el propio Gobierno Vasco, planificador competente en la materia da los pasos adecuados a través del desarrollo de la vigente Ley de Servicios Sociales o impulsa nuevos consensos políticos que establezcan una estrategia común para las bases de toda Euskadi. En opinión del autor de este estudio, todo el proceso investigado obedeció a varias ideas, anteriores al propio Gobierno que implementó el cambio. Se pretendía responder al colapso de los servicios sociales, aligerando la carga burocrática de sus profesionales, resumiéndolo en dos conceptos:

- Crear un Servicio Vasco de Empleo-Lanbide de carácter universal que diera respuestas integrales a las personas desempleadas de Euskadi, con especial incidencia a las más necesitadas de políticas activas que mejoraran su empleabilidad.
- Contribuir a la construcción de un Sistema Vasco de Servicios Sociales basado en la atención a la interacción humana, entendida como ajuste dinámico entre autonomía funcional e integración relacional.

Todas estas ideas fueron impecables, pero el contexto de crisis económica, la debilidad del Go-

bierno, necesitado de apoyos incoherentes con la ideología del partido que lo sustentaba -PSE-EE (PSOE)-, o el retraso en la transferencia de las políticas de empleo a la Comunidad Autónoma de Euskadi, no fueron atendidos como amenazas poderosas suficientemente importantes para aplazar el cambio pactándolo de forma diferente con otros agentes. El empeño para ser protagonistas de ese cambio, ante la incertidumbre de que se perdiera la oportunidad de llevarse a cabo si se aplazaba a que posteriores gobiernos terminaran el proceso, ha dejado muchos de los beneficios y oportunidades potenciales inacabados.

El sistema de garantía de ingresos ha resistido bien el cambio, a pesar de todo, pero el sistema de empleo ha sumado un elemento de estrés adicional a la época difícil que atraviesa, habiéndose producido colas, retrasos, incumplimientos de plazos legales en el procedimiento administrativo común y en el de las propias leyes 8/2008 y 4/2004 de garantía de ingresos e inclusión. Parece que aparecen elementos positivos en estos aspectos en la medida en que en territorios donde el sistema anterior incumplía sistemáticamente la ley vigente (siempre más de dos meses de espera en la prestación), ahora las resoluciones y pagos empiezan a ser generalizados en esas fechas. Pero poco más se atisba. Elementos potenciales que están suspendidos a la espera. Como lo está el desarrollo del Sistema de Servicios Sociales en nuevas funciones en ese marco sin tanta carga burocrática relacionada con la garantía de ingresos.

El proceso fue tumultuoso, por el empeño del Gobierno de impulsarlo a toda costa y por la oposición institucional llevada a cabo por quienes se sintieron expulsados de sus espacios de poder “natural” en el Gobierno. Una suma de desencuentros

inédito en nuestro contexto institucional que ha demostrado que la mejor forma de abordar cambios en el sistema de garantía de ingresos o en el de servicios sociales en Euskadi es el consenso y el sosiego, no las prisas ni el desencuentro.

A mi modo de entender estos resultados, se evidencia que queda pendiente resolver el concepto de inclusión. Superado hace tiempo su carácter exclusivamente económico, falta establecer una definición profunda en torno a él y a su abordaje. Como fenómeno transversal objeto de trabajo de todos los grandes sistemas y elemento central de la política, o como un espacio que, con sus incontestables elementos transversales, requiere de la intervención de agentes e instituciones específicas llamadas a encargarse de las personas sometidas a esos procesos de riesgo o exclusión.

Me quedo, tras la parte conclusiva tan confrontada, con un aspecto positivo: el sistema que ha soportado todo este cambio, el de garantía de ingresos, ha demostrado ser un sistema incontestado institucionalmente en el País, superviviente a cualquier cambio, con lo que permite seguir siendo repensado, como espacio autónomo o alojado en otros que sean congruentes. Sesenta y dos mil familias han seguido percibiéndolo sin que ningún fallo sistémico las haya dejado de forma generalizada sin percibir su garantía de ingresos -Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda-. Pero esto no es suficiente para que el proceso objeto de investigación se pueda dar por concluido de forma positiva. Todo parece estar a la espera: la garantía de ingresos y los servicios sociales. Seguro que nuevos pactos sociales y políticos sabrán dar continuidad a una historia de 25 años que es todo un referente en nuestro entorno estatal y europeo. Ese es el deseo de este autor, que ama ambos sistemas como elementos que

hacen mejor la sociedad de Euskadi. Una sociedad en la que las personas y las familias importan a las administraciones, ocupan su tiempo y su dinero. Igualmente las comunidades donde conviven se han hecho mejores. Ese es el sueño. Como lo fue hacer de todo esto un sistema mejor.

Agradecimientos

Antes que a nadie quiero dar las gracias a quienes me llamaron temporalmente a la política. Llevar a este tipo de gestión las realidades de quienes trabajan técnicamente en la base del sistema siempre es valiente. A quienes confiaron en mí. Quien me llamó, Fernando, quien propuso mi nombramiento al Lehendakari, la Consejera Zabaleta y a quien fue mi viceconsejero y estrecho colaborador y compañero en la tarea, Javier Ruiz. Una etapa dura, pero apasionante, que deja una huella imborrable en la experiencia vital y personal. Y de esa etapa a tres seres humanos excepcionales, los dos jefes de servicio, uno en la Dirección de Inclusión de Gobierno Vasco, José Manuel Muñoz, y el otro en la Dirección de Formación y Garantía de Ingresos en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, Luis Rivilla. La tercera es Pilar Vuelta, mi colaboradora necesaria en toda aquella apasionante etapa. ¡Qué grandes personas!

Con respecto a mi investigación, quiero dar las gracias a todos la que la hicieron posible: las personas que me prestaron su tiempo y su conocimiento y a la directora de mi trabajo de fin de grado, Carmen Verde, a la que debo una cantidad de horas de trabajo y corrección ingentes y que, desde el principio trató esta investigación con un cariño y una entrega encomiables.

Y por último, pero no la última, a Amalia, antes que nada amiga del alma. Por todo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Muñoz Dermitt, J.M. (2014). *Evolución de las rentas mínimas en Euskadi*. Trabajo presentado en la Jornada Elkargune de conmemoración de los 25 años de política de garantía de ingresos en Euskadi. Presentación recuperada de <https://www.dropbox.com/s/pcf7wo0vemfakr/2.J.M.Mu%C3%B1oz.pdf?dl=0>. Recuperado: 05.11.14

Rodríguez Cabrero, G. (coord) (2011). *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de publicaciones.

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

Sanzo, L. (2014). *La puesta en marcha inicial*. Trabajo presentado en la Jornada Elkargune de conmemoración de los 25 años de política de garantía de ingresos en Euskadi. Bilbao. Presentación disponible. <https://www.dropbox.com/sh/uz4uenlrwk83u59/AABQ3B4PxLDPOjTD9KfsMcMa?dl=0>. Recuperado: 05.11.14

BIBLIOGRAFÍA

Cabrera, J. (2007). Exclusión social: contextos para un concepto. *Revista de Treball Social*, 180, 9-21.

Estivill, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y Estrategias*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Fantova, F. (Coord.) (2005). *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la comunidad autónoma del País Vasco*. Dossier para el debate. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco.

Fantova, F. (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Cuadernos Deusto de derechos humanos, 49, Deusto.

Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA). (2012) *Exclusión y Desarrollo Social. Análisis y perspectivas*. Madrid: Autor.

Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA). (2014) *Precariedad y cohesión social. Análisis y perspectivas*. Madrid: Autor.

Laparra, M. (2013). *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Madrid: Cuadernos, 10. Círculo Cívico de Opinión.

Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (Coord) (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y Efectos en España*. Barcelona: Fundación la Caixa.

Ley 12/1998, contra la Exclusión Social, del Parlamento Vasco.

Ley 10/2000, de Carta de Derechos Sociales, del Parlamento Vasco.

Ley 18/2008, para la Garantía de ingresos y para la Inclusión Social, del Parlamento Vasco.

Ley 4/2011, de modificación de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, del Parlamento Vasco.

Moreno, L. (2007). Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad". En Espina A. (Coord.). *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea*, (pp.445-511). Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

Subirats, J. (Dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa.