



Nuevas orientaciones y herramientas para la garantía de ingresos y la inclusión social

(versión a 27 de abril de 2010)

Presentación

La pretensión de este documento es la de clarificar y presentar algunos planteamientos básicos del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales en materia de garantía de ingresos e inclusión social en un momento en que deseamos realizar una modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social que permita asumir la gestión de las prestaciones económicas de garantía de ingresos desde el nuevo Lanbide que va a surgir tras la transferencia de las políticas activas de empleo, como medio clave para unir cada vez más eficientemente la percepción de la renta de garantía de ingresos con activación para el empleo, a la vez que se facilita que los servicios sociales puedan centrarse en su función, relacionada con la protección y promoción de la autonomía funcional e integración comunitaria de las personas.

Enfoque sobre inclusión social

Según nuestra legislación, basada en los consensos científico-técnicos, inclusión social es sinónimo de ejercicio efectivo de derechos sociales, de ciudadanía social, de satisfacción sostenible de necesidades sociales, de disfrute de una serie de bienes clave para la

calidad de vida. Existe, por ello, una responsabilidad pública en relación con los procesos de inclusión social.

La inclusión social ha de ser entendida, por otra parte, como un proceso dinámico. Entre el polo de la máxima exclusión social y el polo de la máxima inclusión social todas las personas, a lo largo de nuestro ciclo vital, podemos irnos moviendo en uno u otro sentido por diferentes factores. Y no podemos olvidar que las personas tenemos una responsabilidad personal en relación con nuestro proceso de inclusión social.

Es indudable la contribución de los servicios sociales, de las políticas de vivienda, del sistema sanitario o de las instituciones educativas en los procesos de inclusión social, en la medida en que protegen y promueven bienes como, respectivamente, la autonomía funcional e integración comunitaria, el alojamiento, la salud o el aprendizaje a lo largo de la vida. Junto a estas herramientas, el modelo europeo de comprensión de la inclusión activa, en todo caso, pone el énfasis en la centralidad de inclusión laboral, en la medida en que:

- El trabajo es una de las actividades fundamentales mediante las cuales las personas participan en la sociedad y hacen su aportación para que ésta se construya y funcione, a la vez que es un medio para el desarrollo de las personas, para su autorrealización y la construcción de su identidad.
- En nuestra sociedad, disponer de un empleo lleva aparejada la obtención de ingresos económicos que permiten dar satisfacción a aquellas necesidades sociales no cubiertas por los servicios públicos de los ámbitos mencionados anteriormente.

Como complemento necesario de la activación para el empleo, el mencionado modelo subraya la importancia de contar con sistemas de garantía de ingresos que permitan a la persona disponer de éstos cuando no le sea posible conseguirlos a través del trabajo remunerado.

Con todo, en nuestro contexto no podemos desconocer el fenómeno de la erosión de la capacidad inclusiva del empleo como consecuencia del deterioro, en algunos casos, de la calidad del empleo y, en particular, de los bajos salarios. Unos bajos salarios que, por otra parte, al tener unas cuantías próximas a las de las prestaciones económicas mínimas para la subsistencia, pueden generar desincentivos para el empleo, agravios comparativos y deslegitimación de la política de garantía de ingresos aparte de, y eso es lo principal, generar, por sí mismos, situaciones de pobreza y exclusión.

Ante esta situación, las políticas de garantía de ingresos han desarrollado estrategias para hacer atractivo el empleo mediante el mecanismo de los estímulos al empleo, que permiten que las rentas mínimas se puedan percibir como complemento del salario y en condiciones más ventajosas para la persona que las que supone la mera percepción de la prestación económica. Debemos seguir profundizando en esta línea de actuación, que necesita ser desarrollada con más intensidad.

Por todo ello, la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social enfatiza la importancia de la inclusión laboral, la activación para el empleo y los estímulos al empleo en y para los procesos e itinerarios de inclusión social. Si comparamos esta ley con la normativa anterior, resulta evidente que en ella se da cada vez más

importancia a la intervención de los servicios de empleo en relación con la población perceptora de prestaciones económicas de garantía de ingresos.

Sin embargo, en el momento de elaboración de dicha ley no maduró y cuajó un consenso al que podemos llegar en este momento: el de la conveniencia de que sean los propios servicios de empleo los que gestionen las prestaciones económicas de garantía de ingresos (en nuestro caso la renta de garantía de ingresos y su complemento para vivienda). Posiblemente son varios los factores que nos han llevado ahora a este previsible consenso y, entre otros:

- La cada vez mayor entidad y visibilidad de las funciones y labores propias de los servicios sociales en lo que tiene que ver son su finalidad específica, relacionada con la autonomía funcional y la integración relacional o comunitaria.
- La oportunidad que supone la creación del nuevo Lanbide con la transferencia de las políticas activas de empleo.
- La voluntad política del Gobierno de que el nuevo Lanbide que se cree sea verdaderamente inclusivo y universal y sea capaz de atender eficazmente a todos los segmentos poblacionales.
- La demanda social y política de una mayor eficacia en la prevención y corrección de algunos desajustes y disfunciones de una política de garantía de ingresos más potente en la cuantía y alcance de sus prestaciones económicas que en su capacidad de gestión y control eficiente y combinado de dichas prestaciones y otras medidas para la activación para el empleo y la inclusión social.

Estaríamos por tanto a las puertas de un giro histórico. Manteniendo la apuesta por la transversalidad de la política, la legislación, la

organización y las medidas del sistema para la garantía de ingresos y para la inclusión social, éstas dejarían de reposar, por defecto, en el ámbito y el sistema de servicios sociales para reposar, fundamentalmente, en el ámbito y el sistema de los servicios de empleo. Creemos ser conscientes de la envergadura de este reto.

Garantía de ingresos y activación para el empleo

Euskadi puso en marcha un potente plan de lucha contra la exclusión social, hace más de 25 años, que ha venido perfeccionando sus prestaciones durante todo este tiempo hasta culminar en la recientemente aprobada Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Hay quien se ha referido a la protección social que ofrece dicha ley como la última red o nivel, cuando no hay más ingresos en la unidad familiar. Se trata de una red potente, por el contenido de sus prestaciones económicas, como derecho subjetivo perfecto, y por sus cuantías económicas, muy por encima de las de la mayoría del resto de las comunidades autónomas españolas.

Desde el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales contemplamos con orgullo nuestro sistema de garantía de ingresos para la subsistencia y sus innegables logros en lo que tiene que ver con la lucha contra la pobreza, la ausencia de bienestar, la vulnerabilidad y la exclusión social. Una política que, por cierto, ha contribuido (sin duda junto con otras medidas) a que por primera vez en la historia nuestra Comunidad se encuentre 7 puntos por debajo de la media española en las tasas de paro. Del mismo modo valoramos positivamente el esfuerzo realizado desde el sistema público de servicios sociales (y, en él, de las administraciones forales y municipales) en la gestión de las políticas y prestaciones de garantía de ingresos, sin el cual no hubiera sido posible alcanzar los progresos que dicha política ha ido teniendo a lo largo de los años.

Sea como fuere, a partir del camino recorrido, consideramos que la siguiente frontera en materia de garantía de ingresos e inclusión social tiene que ver con la cada vez mayor vinculación entre la garantía de ingresos y la activación para el empleo. Consideramos que, tras los esfuerzos realizados en relación con el perfeccionamiento del esquema protector y el incremento de las cuantías, es el momento de poner el acento en la oferta y exigencia de activación para el empleo, en principio, de prácticamente todas aquellas personas receptoras de la renta de garantía de ingresos en las que ésta no sea el complemento de una pensión que la persona reciba por no estar en edad o en capacidad de trabajar. Entre las personas en edad laboral que, según la ley, quedan eximidas de estar disponibles para el empleo, se menciona a las personas titulares de pensiones de invalidez absoluta, las personas menores de 23 años que cursen estudios reglados y las personas en situación de alta exclusión que a juicio del profesional correspondiente, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral.

El propio desarrollo y envergadura de nuestro sistema de garantía de ingresos, por una parte, hace aconsejable su gestión (recepción, tramitación, resolución y concesión) por parte de un único ente administrativo. Por otra parte, la maduración de la política de garantía de ingresos, en términos de alcance y cuantías, hace cada vez más necesaria su vinculación (y la visibilidad social de tal vinculación) a las políticas de empleo, si queremos cumplir el mandato legal del doble derecho (derecho a la prestación económica y derecho a la activación para el empleo) con lo que dicho derecho social, tiene, como todo derecho social, de relacional y, por tanto, de responsabilidad también individual.

Somos conscientes de las limitaciones del mercado de trabajo, sobre todo en algunos momentos, para la inclusión laboral de muchas personas, por ello hemos de explorar y ensanchar el concepto de activación para el empleo, llenándolo de contenidos diversos que permitan respuestas adecuadas a los diferentes perfiles y momentos de las diversas personas en cuanto a su empleabilidad y en cuanto a su relación mayor o menor con el mundo del trabajo.

Entendemos que, para todas las personas perceptoras de prestaciones económicas de garantía de ingresos no pensionistas (o que no estén en las otras situaciones de excepción antes mencionadas) la administración pública debe, en principio, ofrecer efectivamente actividades relacionadas de una u otra manera con el empleo (empleo de mayor o menor duración y con mayor o menor protección, otros tipos de trabajo, formación, orientación, intermediación...). Consiguientemente, toda persona perceptora de prestaciones económicas de garantía de ingresos no pensionista (o que no esté en alguna de las otras situaciones excepcionales antes mencionadas) debe ser una persona que acredite estar activa en empleo o trabajo, en formación, en emprendizaje, en búsqueda de empleo...

Este planteamiento debe suponer un paso adelante en el proceso de universalización de los servicios de empleo, en la medida en que toda persona (salvo, en principio, aquellas que por edad avanzada o por limitaciones en su autonomía funcional no estuvieran en disposición de trabajar) es empleable y, por tanto, puede ser usuaria de los servicios de empleo. Ello requiere un fuerte desarrollo cultural, organizativo y metodológico de los servicios de empleo, en la medida en que van a tener que trabajar más y más exitosamente con grupos

poblacionales que históricamente han tenido dificultades para acceder a estos servicios.

Ello no supone desconocer que, una vez los servicios de empleo se hayan empoderado en dicha clave de universalidad y se hayan hecho cargo de dichos segmentos poblacionales con los que menos han trabajado hasta el momento, será necesario trabajar y articular adecuadamente la coordinación entre los servicios de empleo y otros ámbitos sectoriales, como por ejemplo:

- Los servicios de vivienda: en la medida en que los servicios de empleo van a gestionar la prestación complementaria de vivienda, que, según la ley, existirá hasta tanto la política de vivienda cubra tal necesidad.
- Los servicios sociales: en la medida en que determinados grupos poblacionales van a ser usuarios de forma sucesiva o simultánea, con cierta intensidad, de los servicios de empleo y los servicios sociales (es el caso, por ejemplo, de personas que cumplen 18 años tras ser tuteladas por las administraciones y pueden acceder a la renta de garantía de ingresos).
- Los servicios educativos: para organizar y buscar sinergias en todo lo que tiene que ver con la formación...

Del mismo modo, será necesario que los servicios de empleo se articulen adecuadamente con diferentes políticas transversales. Así, por ejemplo:

- La política familiar y, específicamente, de conciliación entre la vida familiar y laboral: entre otras razones por la especial incidencia de las situaciones de exclusión social en las familias monoparentales.

- La política de gestión de la diversidad y, en particular, de inmigración, dado que las personas inmigrantes tienen especiales dificultades en su incorporación al empleo.

Entendemos que los servicios de empleo deben trabajar con las personas desempleadas de larga duración y receptoras de las prestaciones de garantía de ingresos (y, en general, con todas sus usuarias y usuarios) desde un modelo de competencia alejado del proteccionismo, es decir, desde un modelo que apuesta por la existencia y por el fortalecimiento, en cada persona, de las habilidades para incluirse activamente en la sociedad. Todas las ciudadanas y ciudadanos en edad y capacidad de trabajar deben mejorar sus condiciones para lograr o adecuar su perfil a un mejor empleo gracias a las políticas activas, con independencia de que estén cobrando o no una prestación de desempleo de carácter contributivo, la renta de garantía de ingresos...

En cualquier caso no se puede olvidar la diferente naturaleza de las prestaciones de desempleo y las de garantía de ingresos, entre otras razones porque éstas, a diferencia de aquellas, se dirigen a unidades de convivencia, de modo que todas las personas de la unidad de convivencia, y no sólo la persona titular de la prestación, son destinatarias, en principio, de las medidas y herramientas de activación para el empleo.

Hacia una más completa y potente caja de herramientas de los servicios de empleo

Euskadi va a acometer la transferencia de las políticas activas de empleo, la principal herramienta para incidir en el mercado laboral sobre la base de una mejora de la empleabilidad de las personas. Las administraciones no somos las principales creadoras del empleo. Lo

somos sólo del empleo público, que debe tener un dimensionamiento relativo en el conjunto del empleo, pero las administraciones debemos remover los obstáculos que dificultan la creación de empleo o, lo que es lo mismo, crear la atmósfera propicia para que las empresas lo puedan realizar. Ese es el papel respecto al empleador. Por otra parte, los servicios de empleo no son los que hacen una oferta de trabajo a la persona empleable sino que le ofrecen la caja de herramientas necesaria para conseguir un empleo o mejorar las condiciones de adquirirlo.

Con la transferencia de las políticas activas estamos en disposición de diseñar Lanbide, el, servicio vasco de empleo, como un instrumento moderno, ágil, universal, de alto valor añadido, basado en dos principios fundamentales que son:

- La activación.
- La corresponsabilidad de las personas.

Un modelo que equilibre las políticas activas y las llamadas políticas pasivas, que conceda más valor a los mecanismos de consecución de un empleo que a las rentas de garantía de ingresos y que, en definitiva, haga depender éstas de aquellos porque hay, a su vez, tres premisas importantes:

- No deseamos una sociedad subsidiada sino activa.
- Toda persona en edad laboral es, en principio y salvo las excepciones mencionadas, empleable, de una u otra manera.
- Debe prevenirse y corregirse la llamada cronificación de las personas en la percepción de las prestaciones económicas (la llamada trampa de la pobreza).

Estamos hablando de una operación de largo alcance: la activación para el empleo de las personas que han sido excluidas del mundo laboral.

El reto es el empleo y la activación para el empleo de prácticamente todas las personas receptoras de rentas mínimas que se encuentren en edad y capacidad de trabajar, para lo cual los ciudadanos y ciudadanas que puedan ser o sean receptoras de estas prestaciones económicas deben migrar, en principio, desde los servicios sociales a los servicios de empleo, para que se pueda cumplir el derecho que les asiste a la inclusión laboral y dotarles de las herramientas necesarias para lograr el objetivo.

Actualmente en el Gobierno Vasco dedicamos anualmente más de 300 millones de euros a prestaciones económicas (pasivas, por decirlo así) y apenas llegan a 30 los millones los destinados al resto de la caja de herramientas con que dotar de medidas la activación para el empleo de estas personas. Queremos, por tanto, convertir la renta de garantía de ingresos en una renta activa, para lo cual los servicios de empleo (Lanbide) deben encargarse de la conexión entre prestaciones económicas y activación para el empleo, lo que supone gestionar tanto las unas como la otra.

Para ello en este momento queremos:

- Experimentar el modelo que queremos, novedoso en forma y fondo, en los ocho municipios que actualmente cuentan con oficina de Lanbide
- Conocer el perfil de empleabilidad de cada una de las personas receptoras de la renta de garantía de ingresos en edad de

trabajar, para, a continuación, poder vincular la percepción de la prestación económica a la activación para el empleo.

Se trata de que las personas perceptoras de renta de garantía de ingresos se activen para el empleo como requisito para cobrar la prestación económica y no que empiecen a cobrar la prestación económica sin un compromiso claro y contrastable de activación para el empleo, en un contexto en el que, muchas veces, las personas no tienen a su disposición herramientas y apoyos que viabilicen su proceso de inclusión laboral.

Ello supone impulsar una reordenación de las iniciativas y entidades implicadas en este momento en actividades relacionadas con la inclusión, diferenciando aquellas que se encuadrarán en el ámbito de los servicios de empleo y las que lo harán en otros ámbitos. Muy posiblemente, iniciativas y actividades que hoy no se encuadran u ofrecen en o desde los servicios de empleo deberán hacerlo en el futuro.

Así, cuando estamos hablando de la caja de herramientas de los servicios de empleo estamos pensando en actividades y programas como, por ejemplo:

- Diagnóstico de la empleabilidad de la persona de cara a su activación para el empleo, en el marco de un convenio de inclusión social (con eventual identificación, en su caso, de la necesidad que pudiera tener la persona de ser diagnosticado y atendido por otros sistemas como el sanitario, el educativo, el de servicios sociales...)
- Diseño, negociación, acuerdo y suscripción de convenios de inclusión, entendidos, en principio, como compromisos para la activación para el empleo en itinerarios personalizados.

- Actividades de formación para el empleo.
- Talleres para desarrollar habilidades potencialmente útiles para obtener y mantener un empleo (habilidades sociales, asertividad, hábitos de autoorganización...)
- Actividades de sensibilización y motivación hacia la formación académica, ocupacional y profesional.
- Sistemas de información para el empleo.
- Centros Especiales de Empleo.
- Empresas de Inserción.
- Centros de Inserción Sociolaboral.
- Seguimiento para la activación.
- Orientación para el empleo.
- Programas de adaptación sociolaboral.
- Empleo social protegido.
- Enclaves en empresas.
- Empleo con apoyo.
- Intermediación en el mercado de trabajo.
- Programas de apoyo al emprendizaje.

Esta que acabamos de presentar no es sino una primera lista desordenada y heterogénea de lo que tendría que llegar a ser nuestra caja de herramientas en los servicios de empleo.

Nota sobre los convenios de inclusión

Desde el planteamiento que estamos haciendo, todo convenio de inclusión debe tener un importante componente de carácter laboral, de activación para el empleo. Ello es lógico, en tanto en cuanto, las personas que, por edad o capacidad, no aspiran a la obtención de un empleo serían, en principio y salvo los otros casos excepcionales antes mencionados, personas receptoras de una pensión (por edad o discapacidad funcional), de la cual la renta de garantía de ingresos

sería un complemento. Estas personas, en algunos casos, podrían ser usuarias de servicios o centros ocupacionales (que se consideran del ámbito de los servicios sociales y no del ámbito del empleo).

Entendemos que todas esas actividades de carácter laboral o de activación para el empleo formarían parte de la caja de herramientas (o de la cartera de actividades) de los servicios de empleo.

Lógicamente, no se excluye que las personas perceptoras de renta de garantía de ingresos y, por lo tanto, participantes en actividades ofrecidas o canalizadas por los servicios de empleo (que, como decimos, constituirían parte fundamental de su convenio de inclusión) participen también en actividades ofrecidas o canalizadas por (y, por tanto, sean usuarias de) los servicios sociales, educativos, sanitarios, culturales u otros (y que la participación en dichas actividades, o en algunas de ellas, también se consigne como parte del convenio de inclusión).

En definitiva, sea en la modificación de la ley o en el futuro decreto de convenios de inclusión se debe trasladar el mensaje político de la obligatoriedad (salvo excepciones) del convenio de inclusión y de que todo convenio de inclusión es un compromiso de activación para el empleo, con independencia del hecho de que quien lo suscribe puede beneficiarse de los servicios (y de la coordinación) de diferentes sistemas de servicios (sociales, de empleo, educativos...).

Nota sobre las ayudas de emergencia social

En este contexto, las ayudas de emergencia social se seguirían considerando un instrumento del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social que prevé la ley y seguirían siendo financiadas por el Gobierno Vasco, aunque sigan siendo gestionadas

por los servicios sociales municipales. Pudiera estudiarse en el futuro la posibilidad de que se incardinaran en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y que, eventualmente, como el resto de prestaciones y servicios de atención primaria fueran financiadas en algún momento por los Ayuntamientos, con el consiguiente reconocimiento de esta responsabilidad en el contexto de los reajustes económicos a realizar en el marco del proceso de desarrollo y aplicación de la ley vasca de servicios sociales.

Nota sobre la adscripción de responsabilidades y órganos

El decreto de áreas del Gobierno atribuye al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, entre otras, la materia "lucha contra la exclusión social". En el decreto de estructura del Departamento, esta materia (expresada de ésta o de otras maneras) se atribuye a la Viceconsejería de Empleo, Formación e Inclusión Social (con independencia de que, de forma coyuntural y por diversas razones, se haya colocado bajo la coordinación funcional de la Viceconsejería de Asuntos Sociales).

En coherencia con el planteamiento de este documento, dicha materia (expresada como "lucha contra la exclusión social" o, quizá mejor, como "política de garantía de ingresos e inclusión social") debiera corresponder a la Viceconsejería de Empleo, Formación e Inclusión Social y, dentro de ella, en lo que corresponda, a Lanbide y, específicamente, a una de las Direcciones de Lanbide. Desde esa Viceconsejería se asumiría la responsabilidad sobre la política (incluida la legislación y correspondiente organización) transversal de inclusión social, sin que ello, lógicamente, sea óbice para la correcta articulación de la política transversal de inclusión social con otras

políticas transversales (como la de gestión de la diversidad) o sectoriales (como la de servicios sociales).

Nota sobre los servicios sociales

Todo lo que se ha dicho hasta el momento encaja con el momento que está viviendo en su evolución el Sistema Vasco de Servicios Sociales, también en un proceso de universalización, formalización, desarrollo y concentración en su labor propia relacionada con la protección y promoción de la autonomía funcional e integración relacional o comunitaria de todas las personas. La operación que se plantea en este documento libera energías en los servicios sociales y contribuye a ese proceso de universalización y concentración en su función específica.

Con todo, es fundamental que la gente profesional de los servicios sociales viva activamente este proceso, aprovechando lo que tiene de oportunidad y minimizando las posibles amenazas. Entendemos que se debe compartir y construir en los servicios sociales el sentido y la utilidad de su propia finalidad y su contribución fundamental en las políticas de inclusión social, aunque éstas ahora vayan a bascular, por defecto, sobre los servicios de empleo. Quizá lo procedente sea un proceso en dos tiempos: uno primero de desprenderse de determinadas actividades y cometidos para concentrarse en los que son propios y otro segundo de articular la coordinación con los otros sistemas, incluido el de empleo.
