

# **Política social contra la pobreza y autonomía política en el País Vasco**

**Fernando Fantova**

(versión en castellano a 7 de agosto de 2013 de un artículo para la publicación escocesa)

---

## **Introducción**

Este capítulo ofrece información sobre la construcción, instrumentos y efectos de la política social de lucha contra la pobreza en el País Vasco en el contexto del proceso de empoderamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los últimos treinta años.

Se intentará realizar una reflexión crítica y propositiva sobre dichas políticas y su interacción con las estrategias de estructuración de dicha comunidad política, sugiriendo lecciones aplicables en otros contextos.

Además de la del coordinador de la publicación y su equipo, recibí y agradezco la importante ayuda que me brindaron varias personas para su elaboración:

Demetrio Casado, Gorka Moreno, Luis Moreno, Luis Sanzo y Joseba Zalakain.

## **La Comunidad Autónoma del País Vasco**

Euskadi (País Vasco) es una comunidad autónoma con 2.174.000 habitantes que forma parte de España, estado miembro de la Unión Europea. El español o castellano es la lengua usada por toda la población, siendo el idioma vasco (euskera) conocido por la mitad de la población mayor de 16 años.

A diferencia del resto de comunidades autónomas, la Comunidad Autónoma del País Vasco (al igual que Navarra) define y recauda los principales impuestos y paga, después, una cantidad convenida (que se revisa y actualiza periódicamente) al Estado central. Algunos expertos han calculado que el País Vasco recibe una sobrefinanciación equivalente a un 60% más por persona, en comparación con la media de las comunidades autónomas españolas (De la Fuente, 2012: 2). Todas las grandes fuerzas políticas del País Vasco defienden este sistema, argumentando que no supone un privilegio, sino una asunción de mayores responsabilidades y también de riesgos para el país.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene su sistema sanitario y educativo y su servicio de empleo o su policía (cumpliendo la legislación básica común para toda España). El País Vasco tiene competencias exclusivas en materia de servicios sociales. Sin embargo el sistema de pensiones y prestaciones económicas de desempleo está integrado en el sistema de la Seguridad Social común para toda España. Dentro de la Seguridad Social existen prestaciones de carácter asistencial o no contributivo (por jubilación, por desempleo, por discapacidad...) que tienen un impacto muy importante en la lucha contra la pobreza (Laparra, 2009: 177).

El 21,1% de la población de Euskadi tiene más de 65 años, un porcentaje superior al de cualquier estado de la Unión Europea-27. Su tasa de natalidad es de 9,7

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

nacimientos por cada mil habitantes al año frente a una media de 10,7 en la UE-27. La esperanza de vida al nacer es de 79 años en los hombres y de 85,7 años en las mujeres, superior ésta a la de cualquier estado de la Unión Europea. La inmigración extranjera representa el 6,9% de la población vasca (en el conjunto de España es el 12,1%). El Producto Interior Bruto per cápita (siendo 100 el de la UE-27) es de 132. La tasa de paro es de 15,46 % (aproximadamente la mitad de la tasa de paro del conjunto de España). El gasto en protección social per cápita es de 6.320 euros (un poco por encima de la media de la UE-27, que es de 6.209 euros). Nos encontramos, por tanto, ante una sociedad relativamente más envejecida y más industrializada y rica que las de su entorno.

En este momento las dos principales fuerzas políticas representadas en el Parlamento Vasco son fuerzas políticas nacionalistas vascas (una de raíz democristiana moderada y la otra de izquierda radical, vinculada históricamente al terrorismo de ETA, activo hasta 2011). Las otras dos fuerzas políticas, con menor representación, son los dos grandes partidos de ámbito español (socialista y popular).

## **La evolución de la situación y las políticas sociales de lucha contra la pobreza en los últimos 30 años**

La política pública estructurada de lucha contra la pobreza en el País Vasco nace con el denominado *Primer Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi* (1988), elaborado tras la primera *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales* (1986). Se establece el primer sistema público de garantía de ingresos económicos impulsado por una comunidad autónoma en España, desde muy pronto con derecho subjetivo (exigible) a una prestación periódica para la

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

subsistencia. Hasta ese momento la ayuda económica a las personas pobres era proporcionada fundamentalmente por Cáritas (Iglesia Católica) y otras organizaciones voluntarias, junto a instituciones de Beneficencia o Asistencia Social preexistentes.

Se dio una confluencia de factores (Uribarri, 2012: 75): la existencia de un excedente económico en el Gobierno Vasco, la sensibilidad social de los gobernantes del momento (del Partido Nacionalista Vasco, de raíz democristiana) y la influencia de experiencias como el RMI (ingreso mínimo de inserción) francés y de recomendaciones de las instituciones comunes europeas.

A lo largo de estos años se han aprobado sucesivas leyes que han ido estructurando y reestructurando la lucha contra la pobreza en Euskadi mediante la garantía de ingresos (1990, 1998, 2000, 2008 y 2011). Estas leyes, en general, han contado con un amplio consenso, basado, sobre todo en los acuerdos entre el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra (que es la organización vasca del Partido Socialista Obrero Español). También ha tenido una importante participación en el proceso un partido, Eusko Alkartasuna, que, finalmente, se incorporó a la izquierda independentista radical. El Partido Popular en general también ha apoyado esta política.

La modificación legal de 2000 vino a consecuencia de una Iniciativa Legislativa Popular promovida por movimientos sociales y sindicales que consiguió más de 82.000 firmas y que constituyó la principal iniciativa de este estilo a lo largo de la historia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la primera década del siglo XX se va produciendo un gran salto en los niveles de acceso. Esta evolución se vincula con la aceptación del acceso de la población inmigrante (también en situación irregular) al sistema, la aplicación del sistema de

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

estímulos al empleo, la ampliación de las cuantías de protección a los colectivos pensionistas o los sustanciales avances en las cuantías garantizadas.

Esta legislación se ha apoyado en la competencia exclusiva que tiene la comunidad autónoma en la materia “asistencia social” aunque en algunos momentos se han suscitado controversias con el poder central español, sobre todo en el momento en el que se incluyó dentro de esta política un complemento a las pensiones bajas de la Seguridad Social, con cargo a los propios presupuestos vascos.

Es de resaltar que la modificación de 2008 se hizo por consenso entre el nacionalismo vasco y el socialismo de ámbito español, a pesar de que el contexto político era el del final de una legislatura cuya agenda había estado dominada por la propuesta del nacionalismo vasco de realizar una consulta basada en el derecho a decidir (derecho de autodeterminación) del País Vasco. En las elecciones de 2009, la ley impidió que se pudiera presentar la izquierda nacionalista radical, por su connivencia con el terrorismo de ETA, y se realizó un pacto entre los dos partidos de ámbito español (Partido Popular y Partido Socialista) que desalojó por primera vez al Partido Nacionalista Vasco del Gobierno Vasco.

En la actualidad las cuantías de estas ayudas se sitúan por encima del 88% del salario mínimo profesional, si bien en 2012 se produce un recorte del 7% que se espera recuperar en el futuro cuando mejore la situación económica. En función de la necesidad de alojamiento, del tamaño de la familia o de otras circunstancias la cuantía puede acercarse al 200 % del salario mínimo. Estas cuantías no tienen comparación con las de la mayoría de las comunidades autónomas y ello suscita algunas críticas en sectores (por ejemplo patronales) que señalan que son demasiado elevadas y desincentivan la búsqueda de empleo. La tasa de cobertura

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

del total de los perceptores (titulares y usuarios) por cada mil habitantes es muy alta en el País Vasco (71), cuando en otras regiones llega a cifras de un 2'89 en Extremadura o un 3'17 de Murcia (CCOO, 2013: 24). El País Vasco, concentra el 42% del gasto relacionado con estos programas en 2010, a pesar de no suponer sino un 2,6% de la población estimada en situación de pobreza. Actualmente los datos, por recortes en otras regiones mucho mayores que los del País Vasco, serán seguramente todavía más favorables al País Vasco, con un gasto público en 2012 de más de 432 millones de euros.

En cuanto al impacto, cabe señalar que, al menos hasta mediados de 2012, las tasas de pobreza siguen siendo cercanas a las observadas en los años de mayor crecimiento de la economía vasca. Siguen resultando claramente inferiores, además, a las del periodo 1986-1996 (la anterior situación de crisis económica). Gracias, en buena medida, a este sistema de protección, Euskadi se desvía nítidamente de la realidad española, incluyendo la que caracteriza a zonas de desarrollo económico comparable, como Cataluña. A diferencia de esta última comunidad, actualmente definida por tasas de pobreza comparativamente altas en Europa, Euskadi se sitúa en el polo de los territorios con menor incidencia del riesgo de pobreza.

Por otra parte, tal como hemos dicho, la situación de desempleo no es tan aguda en el País Vasco como en el conjunto de España. Sin embargo, no ocurría de igual manera en 1988, antes del comienzo de la política de garantía de ingresos, cuando el País Vasco “superaba en cambio en 2,7 puntos la tasa de paro española, en 3,7 la de Cataluña y en 6,7 la de Madrid” (Sanzo, 2012: 15). De nuevo cabe pensar en que la política de garantía de ingresos mínimos ha tenido una incidencia relevante al respecto.

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

En la actualidad cerca de 60.000 hogares son beneficiarios de las prestaciones y ayudas económicas de garantía de ingresos. En todo caso, en la última modificación legal (2011) se han endurecido los requisitos de acceso (a propuesta del Partido Popular, aceptada por el Partido Socialista), especialmente porque antes se solicitaba únicamente un año de empadronamiento antes de solicitar las prestaciones y ahora se solicitan tres años de empadronamiento y residencia efectiva (aunque no la residencia legal).

El nuevo Gobierno, formado de nuevo por el Partido Nacionalista Vasco a finales de 2012 está apostando por mantener la política de garantía de ingresos sin recortes, argumentando la importancia de la política social. En 2013 la agenda está dominada por la recesión económica y la política social, de modo que se ha pospuesto para el final de la legislatura el debate sobre un nuevo estatus político para el País Vasco, en contraste con la situación en Cataluña, donde la consulta por la soberanía está en el primer puesto de la agenda y los recortes sociales son muy superiores a los del Gobierno Vasco.

En todo caso, algunos datos aportados por el Observatorio de la Inmigración del Gobierno Vasco en junio de 2013 reflejan un aumento del malestar social en relación, por ejemplo, con la utilización de las prestaciones sociales por parte de las personas inmigrantes en situación irregular. Así, “Casi 6 de cada diez personas encuestadas (57,6%) cree que la llegada de más personas inmigrantes hará que les sea más difícil acceder a una ayuda social. La preocupación se ha incrementado significativamente ya que en 2008 el porcentaje era del 41,6%” (Observatorio Vasco de la Inmigración, 2013: 34). Sin embargo, hasta el momento, este ruido social apenas ha encontrado o articulado voz técnica o política sostenida en el debate público en el País Vasco.

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

Sea como fuere, no sabemos cuánto puede durar la situación de recesión económica y cuáles serán los fenómenos sociales y políticos que se producirán en el próximo futuro. La situación económica comparativamente mejor respecto al conjunto de España, los componentes nacionalistas o comunitaristas en la articulación de la cohesión social y la apuesta política por mantener, en lo sustancial, la política de garantía de ingresos y la política social en general configuran un equilibrio inestable que, no obstante, podría comenzar a resquebrajarse en cualquier momento.

### **Conclusiones y aprendizajes aplicables en otros contextos**

El País Vasco ha hecho uso de sus facultades de autogobierno para desarrollar una política de lucha contra la pobreza notablemente más robusta y ambiciosa que la del resto de comunidades autónomas y el propio Estado central. Dicha política ha gozado, en términos generales, de un alto consenso entre las fuerzas políticas más relevantes del país y no ha sido objeto de grandes controversias o correcciones. Incluso en momentos de alta tensión política relacionada con los debates identitarios (y especialmente con el terrorismo de ETA), la política de lucha contra la pobreza ha permanecido como una política de país y de consenso.

La política de lucha contra la pobreza se ha convertido, junto a otras políticas sociales y culturales y junto a las políticas de promoción económica, industrial y de investigación, desarrollo e innovación en una seña de identidad de una sociedad vasca más cohesionada y con un modelo económico más competitivo que el de la mayoría de comunidades autónomas españolas. Posiblemente hay que recordar en este contexto que en el País Vasco existe una base de valores familistas,



## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

comunitaristas y solidarios de raíz cristiana (comunes en cierto modo a todos los partidos), que explica también otros fenómenos, como el cooperativismo surgido en Mondragón.

En todo caso, entendemos que se revela fundamental mejorar la coordinación de la política de garantía de ingresos mínimos con el resto de políticas sociales (servicios sociales, pensiones, empleo...) a diferentes escalas siendo necesario recuperar y reinventar el papel de las redes familiares y comunitarias en la protección y el desarrollo social. También es muy importante fortalecer la evaluación permanente (con rigor estadístico), la gobernanza participativa (con el Tercer Sector) y la gestión eficiente (con base tecnológica) para que la política de lucha contra la pobreza evite el riesgo del clientelismo y el paternalismo y sea flexible y activadora.

## **Referencias**

CCOO (Comisiones Obreras) (2013): *Pobreza y rentas mínimas en España y en la Unión Europea*. Madrid.

DE LA FUENTE, Ángel (2010): *La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma*. Madrid, CEOE.

EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística), Euskadi en la UE-27, Gobierno Vasco, 2012.

[http://www.eustat.es/document/epubs/publicaciones/euskadienlaue27\\_ce/files/3dis\\_sue.swf](http://www.eustat.es/document/epubs/publicaciones/euskadienlaue27_ce/files/3dis_sue.swf).

GOBIERNO VASCO (2008): *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz.

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

GOBIERNO VASCO (2012). *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2012. Principales resultados*. Vitoria-Gasteiz. [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-docuinfo/es/contenidos/informe\\_estudio/epds\\_2012/es\\_epds2012/adjuntos/EPDS\\_2012es.pdf](http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-docuinfo/es/contenidos/informe_estudio/epds_2012/es_epds2012/adjuntos/EPDS_2012es.pdf)

GOBIERNO VASCO (2012): *III plan vasco de inclusión activa*. Vitoria-Gasteiz.

LAPARRA, Miguel (2009): “El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un “sistema” poco sistemático” en JARAIZ, Germán (coordinador): *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Madrid, Fundación FOESSA/Cáritas Española, páginas 173-195.

MORENO, Gorka (2010): “Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo” en *Revista de Fomento Social*, páginas 471-490.

MORENO, Luis (2012): *La europa asocial*. Barcelona, Península.

Observatorio Vasco de Inmigración (2013): *Barómetro 2012. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco. [http://www.ikuspegi-inmigracion.net/documentos/barometros/2012/bar\\_2012\\_cas\\_ok.pdf](http://www.ikuspegi-inmigracion.net/documentos/barometros/2012/bar_2012_cas_ok.pdf)

SANZO, Luis (2012): “Nuevas propuestas para nuevos tiempos”. <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=998>

URIBARRI, Iñaki (2012): “Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi” en *Cuadernos de Trabajo Social*, volumen 25-1, páginas 75-85.

## ***Poverty in Scotland 2014: The independence referendum and beyond***

### **Autor**

Fernando Fantova (Bilbao, País Vasco, España, 1961) trabaja desde hace más de treinta años en el sector de la intervención y las políticas sociales. Es educador social, licenciado en psicología, máster en gestión de recursos humanos y doctor en ciencias políticas y sociología. Ha trabajado en el tercer sector con personas con discapacidad y para el desarrollo comunitario en España y América Latina. Ha sido viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. En la actualidad se desempeña como consultor independiente. La mayor parte de sus más de diez libros y cien artículos y ponencias puede ser consultada en [www.fantova.net](http://www.fantova.net).