

PLAN VASCO DE INSERCIÓN

Evaluación 2003-2005

- Resumen Ejecutivo -



Departamento de Justicia,
Empleo y Seguridad Social

Justizia, Lan eta Gizarte
Segurantza Saila

| | | |
|--|------|----|
| ÍNDICE | Pág. | |
| 1.- PRESENTACIÓN | | 3 |
| 2.- ENFOQUE METODOLÓGICO | | 4 |
| 3.- EL PLAN VASCO DE INSERCIÓN: SU ESTRUCTURACIÓN Y DEFINICIÓN | | 5 |
| 4.- SÍNTESIS DEL DESARROLLO DEL PLAN VASCO DE INSERCIÓN 2003-2005 | | 9 |
| 4.1.- Medidas específicamente dirigidas a las personas en riesgo de exclusión (Eje 1) | | 9 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Área 1.- Marco operativo para el desarrollo de las acciones de inserción.....9 ▪ Área 2.- Prestaciones económicas13 ▪ Área 3.- Programas de acompañamiento, formación y empleo Exclusivamente destinados a las personas en riesgo de exclusión..... 19 | | |
| 4.2.- Refuerzo y Reorientación de los Sistemas Generales de Protección hacia la atención a las necesidades de las personas en riesgo de exclusión (Eje 2) | | 22 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Área 1.- El sistema de servicios sociales22 ▪ Área 2.- Formación ocupacional y empleo27 ▪ Área 3.- Educación30 ▪ Área 4.- Vivienda35 ▪ Área 5.- Sanidad39 | | |
| 5.- LOGROS Y DIFICULTADES DE UN PLAN EN PERMANENTE ACTUALIZACIÓN | | 42 |

1.- PRESENTACIÓN

La Ley Contra la Exclusión Social (Ley 12/1998) establece la realización del seguimiento y evaluación anual del Plan Vasco de Inserción (2003-2005).

Para poder cumplir con este fin, la Dirección de Evaluación de Programas y Servicios del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, entre cuyas funciones se encuentra la ordenación y desarrollo de actuaciones de evaluación de programas, prestaciones y servicios a favor de la integración social, ha promovido una evaluación del Plan Vasco de Inserción que cubre el período de vigencia del mismo, 2003-2005, y que viene a completar y resumir las evaluaciones anuales realizadas con anterioridad.

En este informe se sintetizan los resultados de la evaluación realizada, estructurando la información en torno a cinco epígrafes: enfoque metodológico de la evaluación; estructuración del Plan Vasco de Inserción, nivel de ejecución; conclusiones y propuestas.

2.- ENFOQUE METODOLÓGICO

La metodología utilizada en el desarrollo de la evaluación del Plan Vasco de Inserción se ha adaptado a un doble objetivo:

- En primer término, **valorar el desarrollo del Plan durante su vigencia, identificando las áreas en las que se han obtenido mayores avances, así como aquellos ámbitos en los que no se han logrado los objetivos establecidos.**
- En segundo lugar, contribuir a **sentar las bases de futuros desarrollos, desde una perspectiva transversal de revisión tanto de los programas e intervenciones** dirigidos a la inserción como de las actuaciones centradas en la mejora de los sistemas en sus diferentes vertientes: recursos humanos, sistemas de información, procedimientos de actuación y coordinación, herramientas metodológicas, etc.

El carácter de la evaluación ha llevado así a diseñar una metodología en la que prima un **enfoque de evaluación respondente**. Teniendo en cuenta los objetivos establecidos y dado que muchos de los indicadores definidos en el Plan no son fácilmente objetivables, es a través de las valoraciones emitidas por las diferentes Instituciones y Departamentos o Áreas implicados como se identifica el grado de realización de las intervenciones, su progreso y las dificultades encontradas.

Este enfoque se completa con la recogida y análisis de datos sobre el desarrollo de programas e intervenciones, que permiten obtener una visión del modelo de inserción desde una **perspectiva cuantitativa**, principalmente en relación con las actuaciones dirigidas a usuarios y a usuarias o a participantes en los programas y servicios.

Es destacable asimismo el **enfoque participativo de la evaluación**, ya que, junto con los diferentes agentes institucionales responsables de la puesta en marcha del conjunto de medidas y actuaciones previstas en el Plan, se ha dado cauce para que los actores sociales con implicación directa en las diferentes áreas de actuación del Plan, tales como organizaciones del tercer sector que trabajan en diferentes ámbitos de exclusión y pobreza, pudieran expresar sus opiniones y valoraciones sobre el mismo.

3.- EL PLAN VASCO DE INSERCIÓN: SU ESTRUCTURACIÓN Y DEFINICIÓN

El Plan Vasco de Inserción se asienta en una trayectoria de evolución de las políticas de lucha contra la pobreza (registrada a nivel europeo y que en Euskadi alcanzan su punto culminante en el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza -1988-1992-), basando en esta transformación el concepto de exclusión social, que consagra la Ley 12/1998, de 22 de Mayo, contra la exclusión social¹.

Este surgimiento y consolidación del concepto se asocia a las nuevas formas de adversidad social que aparecen en Europa, y que inciden, entre otros, en aspectos como la ausencia de vivienda, reducidos niveles de formación y cualificación o el aislamiento social. En esta nueva perspectiva, el fenómeno presenta diferentes formas y está causado por factores diversos, y debe por tanto ser abordado desde un enfoque integrado que coordine todas las actuaciones de las administraciones, los agentes sociales y los ciudadanos y ciudadanas.

Partiendo de este contexto, el Plan Vasco de Inserción (2003-2005) se fundamenta en cuatro principios básicos: el carácter multidimensional de la exclusión social; la necesidad de coordinación, participación e implicación personal en los procesos de inserción; la solidaridad y cohesión social y la promoción de la accesibilidad.

Se plantea así la necesidad de abordar todas las formas en que se presenta la exclusión social, a través de intervenciones dirigidas a sus diversas manifestaciones, promoviendo la erradicación de las causas que la originan.

Como señala el propio Plan, las políticas de lucha contra la exclusión social han experimentado cambios importantes en los últimos años, variando su carácter pasivo hacia un modelo que promueve otro tipo de intervenciones, de integración e inserción social.

Buscando este objetivo, el sistema combina las prestaciones económicas con las políticas activas, realizando una estructuración de los servicios en función de las necesidades planteadas a nivel individual, plasmadas en itinerarios personalizados que favorezcan la inserción.

¹ En su Exposición de Motivos, la L. 12/1998 precisa el sentido diferencial entre pobreza y exclusión social, definiendo esta última en términos de imposibilidad de acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de una determinada sociedad.

El modelo de atención se estructura en torno a los Servicios Sociales de Base de los Ayuntamientos, en los que recae la responsabilidad de detectar a las personas en situación o riesgo de exclusión, diagnosticar sus necesidades y establecer de forma consensuada con ellas las actuaciones más apropiadas.

Sobre estas premisas, el Plan articula dos ejes de intervención. En el primero se incluyen todas las actuaciones dirigidas de forma específica a personas en riesgo de exclusión, cuya gestión corresponde a la Viceconsejería de Inserción Social del Gobierno Vasco, aunque en su desarrollo intervienen también otros actores (Ayuntamientos, Diputaciones Forales, entidades del Tercer Sector).

En el segundo, desarrollado en cinco áreas, se recogen las propuestas de los distintos sistemas de protección –Servicios Sociales, Formación y Empleo, Educación, Vivienda y Sanidad-, para reorientar y adecuar sus políticas a las necesidades especiales de las personas en situación o riesgo de exclusión.

La presentación de las propuestas del Plan se estructura así en torno al siguiente esquema:



Los objetivos establecidos en cada área abordan las necesidades identificadas en el diagnóstico, y se desarrollan a través de una serie de medidas (en ocasiones un objetivo lleva aparejada una única medida) que a su vez se concretan en actuaciones, identificándose para cada actuación los organismos implicados en su desarrollo.

La importancia otorgada a la evaluación como instrumento imprescindible de mejora y seguimiento del desarrollo de la actividad de la administración se manifiesta, además de en las diversas propuestas establecidas en el Plan en este campo, en su propio diseño.

Corresponden así a cada área una serie de indicadores, si bien como se señala en el Plan, éstos se proponen principalmente como herramientas cualitativas y para el análisis de procesos, estimándose que los indicadores de resultados deben establecerse desde los programas concretos promovidos por las administraciones implicadas.

Con carácter previo a su valoración, se ha considerado conveniente presentar una visión del núcleo principal del Plan Vasco de Inserción recurriendo a su análisis desde una **perspectiva presupuestaria**, atendiendo a los **principales agentes** responsables de su desarrollo **y a los programas o tipologías de intervención**² más relevantes:

- ▶ las áreas de atención a las **Personas Mayores y a la Discapacidad**, constituyen el segmento más significativo por su incidencia económica (44% del presupuesto en los tres años de vigencia del Plan). El ámbito de los **Servicios Sociales**, en su conjunto –Gobierno Vasco, Diputaciones Forales (principalmente) y Ayuntamientos- con las actuaciones dirigidas a los diferentes colectivos específicos, suponen cerca del 60% del presupuesto global del Plan y presenta, además de las ya señaladas, una multiplicidad de intervenciones dirigidas a diferentes colectivos, entre los que destacan **Menores/Juventud, Mujeres, Inmigración y Minorías Étnicas**.
- ▶ las **actuaciones dirigidas específicamente a colectivos en situación o riesgo de exclusión** (desarrolladas desde la Dirección de Inserción), suponen el segundo ámbito en importancia económica (19,1% del total) y se encuentran estrechamente ligadas al sistema de los Servicios Sociales, implicando en su ejecución, de forma principal, al modelo de atención primaria de los municipios vascos. Por su importancia presupuestaria destacan la **Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social** –prestaciones económicas- y entre los programas específicos, **Auzolan y las Empresas de Inserción**.

² Las intervenciones aquí destacadas se limitan al ámbito de la atención a usuarios/as. Como se ha señalado ya, en el Plan se desarrollan también actuaciones dirigidas al propio modelo y estructura organizativa (recursos, sistemas, herramientas, formación...)

- ▶ la participación de **Formación y Empleo**, obviamente centrada en el ámbito de la inserción laboral, resulta también relevante (6,4% del presupuesto total). Además de la actuación del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, que financia el presupuesto presentado en el Plan y de las Diputaciones Forales, las agencias de desarrollo o las áreas municipales de empleo y formación gestionan estos programas, utilizando asimismo otras fuentes de financiación en su actividad. El desarrollo de **Lanbide**, y en particular el nuevo papel de la **Orientación** y su relación con los Servicios Sociales suponen, junto con los Programas de Formación y Empleo dirigidos a colectivos con especiales dificultades las actuaciones principales recogidas en el Plan.
- ▶ el área de **Educación** se encuentra también fuertemente vinculada al Plan (12,2% del presupuesto global), si bien comparte con **Vivienda** (2,1%) y **Sanidad** (0,6%) una menor complejidad en el desarrollo de las intervenciones, al estar las actuaciones diseñadas y gestionadas principalmente por los propios Departamentos del Gobierno Vasco, estando implicadas parcialmente en su ejecución las autoridades locales. Educación registra una variedad de intervenciones, pudiendo destacarse la **Educación Especial**, los **Programas de Atención a la Diversidad**, o las **Becas**. En Vivienda, las intervenciones con mayor presupuesto se dirigen a la recuperación de **Zonas Degradadas** y a las **Ayudas al Alquiler de colectivos específicos**. En Sanidad, el desarrollo del derecho a la **Atención Gratuita** constituye el núcleo central del programa incluido en el Plan, junto con los convenios **de refuerzo del área sociosanitaria**.

En su conjunto, el presupuesto destinado por el Gobierno Vasco a las acciones del Plan, junto con los presupuestos de Diputaciones Forales –núcleo principal-, Ayuntamientos e INEM-FSE en el ámbito de los Servicios Sociales, se sitúa en torno a los **2.676 millones de euros**.

4.- SÍNTESIS DEL DESARROLLO DEL PLAN VASCO DE INSERCIÓN

Se presentan las principales conclusiones referidas al desarrollo del Plan Vasco de Inserción asociadas a cada uno de los dos ejes vertebradores del Plan: el relativo a las Medidas específicamente dirigidas a las personas en riesgo de exclusión (Eje 1) y el referido al Refuerzo y reorientación de los sistemas generales de protección hacia la atención a las necesidades de las personas en riesgo de exclusión (Eje 2).

4.1.- Medidas específicamente dirigidas a las personas en riesgo de exclusión (Eje 1)

Este primer eje consta de tres áreas de intervención. La primera se refiere al Marco operativo para el desarrollo de las acciones de Inserción y en ella se especifican cuatro objetivos.

Área 1.- Marco operativo para el desarrollo de las acciones de Inserción

Los esfuerzos para mejorar el marco operativo en el que se desarrollan las acciones de inserción se estructuran en torno a cuatro objetivos, centrados tanto en los recursos humanos como en los procedimientos, metodologías y sistemas de información.

Objetivo 1.-

Reforzar transitoriamente las plantillas de los servicios sociales de base mediante los Técnicos de Refuerzo, hasta que éstas se encuentren adecuadamente dimensionadas.

Objetivo 2.-

Mejorar las formas de trabajo de los técnicos de inserción para procurar una atención integral, personalizada, continuada, participativa y de calidad.

Objetivo 3.-

Diseñar y poner en marcha sistemas que permitan planificar y racionalizar las intervenciones y la evaluación de las actuaciones en el ámbito de la inserción.

Objetivo 4.-

Simplificar las tareas administrativas y de gestión en los diferentes niveles involucrados.

1.- La preocupación por dotar a los servicios sociales con los recursos humanos suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones se encuentra en diversos puntos del Plan. Así, la Dirección de Inserción se mantiene las Subvenciones para la Contratación de Personal de Refuerzo (técnico y administrativo), alcanzando durante la vigencia del Plan los quince millones de euros. Así, este gasto de cinco millones de euros por año ha

permitido que los ayuntamientos hayan podido contratar en 2005 a 135 técnicos, normalmente trabajadoras o trabajadores sociales, y a 74 personas de nivel administrativo.

En esta misma línea, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales financia la contratación de personal técnico en inmigración y drogodependencias para los servicios sociales de base municipales. Cabe mencionar asimismo el apoyo de las Diputaciones Forales a los servicios sociales municipales.

Estos programas cubren una necesidad claramente identificada en los municipios, que se ve incrementada por el aumento de beneficiarios de prestaciones tramitadas desde estos servicios, así como por el énfasis que el modelo otorga a la atención individualizada a los y las usuarias de los mismos.

También la nueva realidad social de la Comunidad Autónoma genera en los profesionales de los Servicios Sociales nuevas necesidades: la atención a una sociedad más diversa, el abordaje de nuevas situaciones requiere la adquisición de nuevos conocimientos y competencias³. Sin embargo, la positiva valoración que cabe realizar del Programa para la Contratación de Personal de Refuerzo y de los otros programas mencionados se ve limitada por su carácter transitorio: nacen como un apoyo coyuntural, si bien deben hacer frente a una situación estructural. Mirando hacia el futuro, existe un amplio consenso en la idea de que el fortalecimiento del personal de los Servicios Sociales debiera realizarse así desde una óptica integral, en función de las necesidades reales de los servicios, y no estar sujeto a un programa limitado en el tiempo.

Evolución del Programa de Subvenciones para la Contratación de Personal de Refuerzo

| | Millones de euros | Entidades beneficiarias |
|--------------|-------------------|-------------------------|
| 2000 | 2,64 | 63 |
| 2001 | 3,05 | 73 |
| 2002 | 4,04 | 71 |
| 2003 | 5,07 | 82 |
| 2004 | 5,07 | 91 |
| 2005 | 4,94 | 89 |
| 03-05 | 15,08 | -- |

Fuente: Dirección de Inserción Social del Gobierno Vasco

³ Así por ejemplo, la intervención familiar se complejiza al enfrentarse los y las profesionales a situaciones no conocidas anteriormente en nuestra sociedad (por ejemplo, menores que han vivido situaciones de violencia en el extranjero, barreras lingüísticas y culturales, etc.)

- 2.-** Asimismo, en los últimos años **continúa el avance en una de las líneas de actuación más complejas: la mejora de los sistemas de información y, en particular, el intercambio de datos**, con el fin de agilizar la gestión – particularmente de las prestaciones- y facilitar su seguimiento y evaluación.
- 3.-** En este ámbito, **el desarrollo continuado de Gizarte.net se mantiene en 2004 y 2005, abriendo importantes posibilidades para el intercambio de información, experiencias, formación, etc. entre los y las profesionales del trabajo social**, siendo valorada positivamente por éstos.

Los pasos seguidos en esta línea han llevado al **desarrollo de la aplicación o herramienta informática denominada Diagnóstico e Intervención Social**. Elaborada tras un significativo proceso de trabajo en el que han participado profesionales y expertos-as, dirigido a combinar la vertiente teórica y práctica del Trabajo Social, su virtualidad estriba en que permite a los/as trabajadores/as sociales disponer de una metodología automatizada para la realización de diagnósticos sociales de las unidades de convivencia y de sus miembros, identificar las necesidades o carencias, diseñar itinerarios o procesos de inserción personalizados, elaborar planes de trabajo compartidos entre los trabajadores/as sociales y los usuarios/as y negociar convenios de inserción. Se han incluido también en Gizarte.net la tramitación de las Ayudas de Emergencia Social, pudiendo actualmente utilizarse el aplicativo también en la tramitación de la Renta Básica.

- 4.-** Se consideran igualmente relevantes los procesos de calidad iniciados y/o continuados en el período 2003-2005, y que afectan a buena parte de las instituciones que conforman el modelo de servicios sociales en la Comunidad Autónoma. En las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, la gestión de la calidad empieza a ser un referente común, que se transfiere también a las entidades con las que trabajan⁴. **La preocupación por la calidad y la mejora permanente en la prestación de los servicios se convierte así en una constante en los servicios sociales vascos.**

⁴ Por ejemplo, la Diputación de Gipuzkoa continúa apoyando la implantación de procesos de calidad en las entidades de inserción social con las que establece convenios.

5.- Uno de los objetivos establecidos en el Plan situaba la firma de Convenios de Inserción en torno al 50% de las personas perceptoras de Renta Básica. Durante estos años ha continuado la **progresiva consolidación de los Convenios de Inserción** como herramienta fundamental en el trabajo con usuarios/as de los Servicios Sociales, registrando un incremento relevante, si bien parecen mantenerse lejanos de los niveles fijados como objetivo.

Dado que los Convenios se inscriben en un proceso establecido a partir de un diagnóstico, y como potencial resultado de las propuestas de intervención, la implantación de esta herramienta (Diagnóstico e Intervención) facilitará la utilización de los Convenios, al tiempo que permitirá conocer con mayor precisión las características de los usuarios y usuarias de Servicios Sociales susceptibles de firmar Convenios de Inserción.

-
- Por lo tanto, en relación con los objetivos planteados en este primer Área del Eje 1, el progresivo reforzamiento de personal en las plantillas de los servicios sociales ha permitido el cumplimiento del Objetivo 1.
 - El resto de los objetivos planteados en este ámbito han sido en buena medida cubiertos por los avances habidos en cuanto a la utilización de Gizarte.net y las herramientas diseñadas para su utilización en este entorno: Ficha social, Herramienta de Diagnóstico e Intervención Social, aplicativos para la tramitación de AES....
 - El apoyo a formas de trabajo centradas en la atención integral, personalizada, y participativa ha sido así permanente, desarrollándose actuaciones en las que la información ha fluido de forma bidireccional: hacia las y los profesionales del trabajo social y desde éstos, combinando así teoría y práctica para mejorar las formas de trabajo de los y las profesionales del trabajo social.
 - Logrados así buena parte de los objetivos establecidos por el Plan en este área, los puntos críticos estarían relacionados, por una parte, con la estabilidad de las plantillas de los Servicios Sociales, ahora apoyadas mediante diversos programas, como el de Contratación de Personal de Refuerzo, y con la generalización en todos los municipios de la utilización de las nuevas herramientas informáticas diseñadas, superando las dificultades detectadas y que puedan ir apareciendo en el futuro (posibilidad de trasvase de datos, comunicación entre aplicativos, acceso de los y las profesionales del trabajo social a gizarte.net. etc.)
-

Área 2.- Prestaciones económicas

Los objetivos establecidos en esta área se centran en la adaptación y mejora permanente de las dos prestaciones principales: Renta Básica y AES, fijando para la primera un objetivo cuantitativo definido en función del SMI.

Objetivo 1.-

Aumentar progresivamente la cuantía de la renta básica hasta que alcance en el año 2006 el 86% del salario mínimo interprofesional.

Objetivo 2.-

Procurar la modificación y ampliación de las ayudas de emergencia social para ajustarlas mejor a su objetivo originario, garantizando en cualquier caso el nivel de las actuales ayudas relacionadas con el mantenimiento de la vivienda.

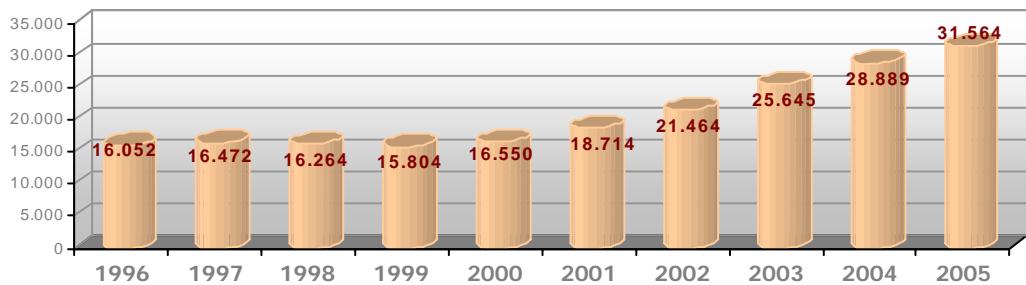
Objetivo 3.-

Atemperar las situaciones de emergencia a través de la implantación de medidas de naturaleza no económica

6.- La evolución de las Unidades de Convivencia perceptoras de Renta Básica ha sido creciente en los últimos años, a pesar de una mejora de la situación económica general, y de las tasas de desempleo en particular. **Este hecho debe atribuirse a un aspecto en principio positivo del modelo: su apertura a nuevos colectivos** (edad, personas inmigrantes) o **la elevación de los umbrales mínimos de ingreso, su incremento asociado a los Estímulos de Empleo...** suponen elementos claramente positivos cara a abordar las necesidades de las personas en situación desfavorecida. Su pago garantizado a todas aquellas personas que cumplan las condiciones establecidas, sin límites presupuestarios, **otorga a esta prestación una aceptación generalizada⁵ constituyendo una de las más elevadas y avanzadas del Estado. El número de perceptores de Renta Básica sitúa la tasa de prevalencia de esta prestación en torno al 4% de los hogares de la Comunidad Autónoma**, ligeramente por encima de la tasa de pobreza grave del 3,5% arrojada por las distintas encuestas de pobreza, lo que sitúa la cobertura de la Renta Básica próxima al 100% de este colectivo.

⁵ No exenta de ciertas reivindicaciones respecto a su cuantía, los plazos establecidos para su percepción, etc., así como a una demanda más global, respecto a su conversión en garantía de ingresos para todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco.

Evolución del nº de perceptores/as de Renta Básica (1996-2005)



Fuente: Dirección de Inserción Social del Gobierno Vasco

- 7.- Continuando con el compromiso de situar el Ingreso Mínimo de Inserción en el 86% del SMI en el año 2006, en el periodo de análisis este porcentaje llega a alcanzar el 84,5%,** sobre pasándose la cuantía establecida en 2006 (87%), lo que ha supuesto un notable esfuerzo presupuestario, al mantenerse como referente el SMI a pesar de su subida en 2005, en lugar IPREM⁶ propuesto por el Gobierno Central. En estos momentos (año 2006), la cuantía mensual para las unidades convivenciales de un solo miembro está situada en los 549,01€, y en 706,78€ para las constituidas en por dos miembros (8.481€, un 12% superior al SMI anual).

Evolución de la cuantía de Renta Básica (2002-2006)

| Año | % del SMI | Cuantía mensual | | Incremento sobre el año anterior (%) |
|------|-----------|-----------------|------------|--------------------------------------|
| | | 1 miembro | 2 miembros | |
| 2002 | 79,0 | 407,56 | 536,54 | 7,5 |
| 2003 | 81,0 | 426,38 | 557,98 | 4,6 |
| 2004 | 83,0 | 435,17 | 569,49 | 2,1 |
| 2005 | 84,5 | 505,73 | 655,36 | 16,2 |
| 2006 | 87,0 | 549,01 | 706,78 | 8,6 |

Fuente: Dirección de Inserción Social del Gobierno Vasco

⁶ Indicador establecido en el Estado al elevar el SMI, para utilizarlo como referencia del nivel de renta para la determinación de prestaciones o acceso a beneficios, prestaciones y/o servicios públicos, no directamente relacionados con el salario.

- 8.-** Bizkaia se mantiene en el período de análisis como el Territorio en el que la incidencia de la Renta Básica es superior, estableciéndose una clara relación entre nivel de desempleo y Renta Básica. **La utilización de los Estímulos al Empleo por casi una de cada cuatro Unidades de Convivencia perceptoras de la prestación reflejan una relación entre estas Unidades y el Mercado de Trabajo**, elemento positivo que, sin embargo, no aborda aspectos como la precariedad laboral o las condiciones de trabajo de estas personas, o en qué medida es el acceso a unos ingresos complementarios (prestación) la solución idónea ante esta problemática, muy extendida en el colectivo⁷. El estudio del comportamiento de los y las perceptoras refleja una notable tasa de movilidad a lo largo del año; analizando la vida de las distintas generaciones en la prestación se observa que **el porcentaje de perceptores cronificados en la prestación oscila entre el 20 y el 30%**.

Variación del número de perceptores/as de RB y del gasto. 2003-2005.

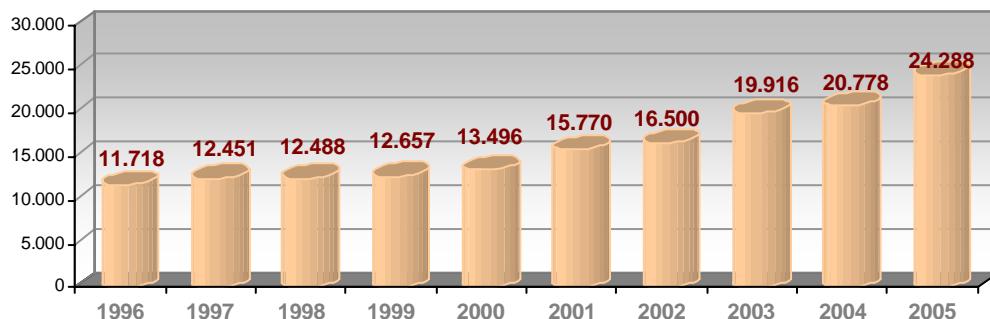
| | Nº de perceptores/as - U. Convivencia | | Gasto en Euros (miles de €) | | Incremento Perceptores/as 03-05 (%) | Incremento Gasto 03-05 (%) |
|-------------|---------------------------------------|---------------|-----------------------------|----------------|-------------------------------------|----------------------------|
| | 2003 | 2005 | 2003 | 2005 | | |
| Araba | 3.561 | 3.958 | 12.070 | 14.810 | 11,1 | 22,7 |
| Bizkaia | 17.202 | 22.239 | 69.669 | 103.041 | 29,3 | 47,9 |
| Gipuzkoa | 4.882 | 5.457 | 17.906 | 21.499 | 11,8 | 20,1 |
| CAPV | 25.645 | 31.654 | 99.645 | 139.350 | 23,4 | 39,8 |

Fuente: Dirección de Inserción Social del Gobierno Vasco

⁷ Estudios previos realizados entre los perceptores de Renta Básica reflejaban una situación de precariedad laboral muy elevada, así como el acceso a empleos poco cualificados... entre los perceptores que se encontraban activos en el mercado de trabajo.

9.- Las Ayudas de Emergencia Social han experimentado en los últimos años un fuerte incremento de la demanda, que no ha ido acompañado de una dotación presupuestaria paralela, generando así, bien la falta de cobertura de necesidades en la población o, en algunos casos, la necesidad de aportaciones adicionales por parte de los Ayuntamientos. En esta situación, que ha generado importantes tensiones en el modelo, influyen las restricciones presupuestarias al mismo tiempo que la complejidad del problema que aborda: si la mayor parte de las Ayudas de Emergencia Social se destinan no a fines puntuales (para los que fueron diseñadas), sino a la cobertura de situaciones estables (pago de alquileres principalmente), entra en cuestión la propia naturaleza de la prestación. La escasez de la oferta de vivienda en alquiler en la CAPV y su consiguiente carestía apuntan la necesidad de redoblar los importantes esfuerzos que se vienen realizando desde el ámbito de la política de vivienda, ante el riesgo de que estas ayudas contribuyan a mantener un mercado de alquiler cada vez más elevado.

Evolución del nº de perceptores/as de AES



Fuente: Dirección de Inserción del Gobierno Vasco

Evolución del gasto y del nº de perceptores/as de AES.

2002-2005

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Incremento 2003-2005 (%) |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| GASTO EN AES (en miles de €) | | | | | |
| Araba | 2.538 | 3.152 | 3.437 | 4.423 | 40,3 |
| Bizkaia | 12.335 | 14.952 | 14.822 | 18.733 | 25,3 |
| Gipuzkoa | 5.127 | 5.896 | 5.741 | 6.844 | 16,1 |
| CAPV | 20.000 | 24.000 | 24.000 | 30.000 | 25,0 |
| PERCEPTORES/AS | | | | | |
| CAPV | 16.500 | 19.916 | 20.778 | 24.288 | 22,0 |

Fuente: Dirección de Inserción Social del Gobierno Vasco

- 10.- En 2004 se introducen modificaciones en la prestación para adaptarla a la nueva realidad social de los municipios, procurando asimismo subsanar situaciones anómalas identificadas en la concesión de las prestaciones⁸.** En el año 2005 se eleva el gasto hasta los 30 millones de euros, con un incremento del 25% respecto a los dos años previos. Crece también, en proporción algo inferior, el número de perceptores/as.
- 11.-** Existe además una fuerte relación entre las dos prestaciones analizadas, en la medida en que **la mayoría de las personas perceptoras de AES son también perceptoras de Renta Básica**. En cualquier caso, ambas prestaciones se encuentran en permanente estudio y adaptación, como lo demuestran las diferentes modificaciones registradas en los últimos años.
- 12-** Finalmente, cabe mencionar las **ayudas financiadas por las Diputaciones Forales y algunos Ayuntamientos, para complementar determinadas situaciones y cubrir, en su caso, las necesidades de colectivos que no pueden acceder a Renta Básica o AES**. Si **la cobertura de estas necesidades es un paso claramente positivo que amplía la red de garantía de los ciudadanos y ciudadanas vascas**, su variabilidad en función de los Territorios o municipios de residencia introduce un elemento preocupante, en la medida en que situaciones iguales pueden recibir respuestas diferentes, en función de los recursos disponibles o de las políticas establecidas en cada localidad/Territorio.

⁸ Revisión de las cuantías límites para cada unidad de convivencia e introducción de nuevos criterios en la distribución de los créditos a los municipios –el número de AES resueltas y el número de personas inmigrantes-, desglosándose asimismo el indicador de desempleo en tres nuevos indicadores: mujeres paradas de más de 23 años, jóvenes parados/as entre 23 y 30 años y personas paradas de más de 45 años.

- Una vez presentados los datos más significativos respecto a las prestaciones, se podría señalar que la Renta Básica ha cubierto el Objetivo 1 del Plan, habiéndose producido a su vez ajustes en los últimos años para mejorar su adaptación a las nuevas necesidades sociales.
 - Las Ayudas de Emergencia Social, sin embargo, se encuentran lejos de los objetivos para los que se diseñaron, habiéndose producido un desplazamiento hacia la cobertura de déficits estructurales en materia de vivienda. La estrategia de futuro pasaría por continuar e incrementar el esfuerzo realizado en política de vivienda (con programas innovadores de puesta en alquiler de vivienda vacía o el esfuerzo en materia de vivienda de protección oficial) con acciones progresivas que permitieran ir recuperando la orientación de las AES hacia dificultades puntuales.
 - Cabe así concluir que se han realizado, como se proponía en el Plan, diferentes ajustes para adaptar la prestación a las necesidades de los y las usuarias de los Servicios Sociales. A pesar de ello, las AES continúan siendo un punto crítico del modelo.
 - En cuanto a la voluntad de atemperar las situaciones de emergencia a través de la implementación de medidas de naturaleza no económica (Objetivo 3), cabe señalar el apoyo a la puesta en marcha de la Banca Ética FIARE, donde se contemplan diversos programas de apoyo financiero y técnico a las ONGs implicadas en los procesos de inserción, así como a personas en situación de exclusión con propuestas de asesoramiento para el autoempleo. No obstante, los diferentes actores consultados no han considerado muy necesarias estas medidas complementarias, siendo más importante, para ellos, el adecuado funcionamiento de las prestaciones ya establecidas.
-

Área 3.- Programas de Acompañamiento, Formación y Empleo exclusivamente destinados a las personas en riesgo de exclusión

En este área se plantea un único objetivo, la inserción sociolaboral del colectivo, a través de diferentes programas que abordan distintas fases o etapas del proceso.

Objetivo 1.-

Facilitar el proceso de las personas en situación de exclusión a los servicios comunitarios normalizados, intentando su inserción socio-laboral, a través de un trabajo normalizado.

- 13.-** En relación con los procesos de inserción laboral individualizados diseñados con los usuarios/as de servicios sociales, cobra especial relevancia el **acercamiento de los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo, ligando las prestaciones (Renta Básica) a la iniciación de este tipo de procesos en los casos en los que este enfoque es apropiado.**
- 14.-** **Los recursos financieros destinados a la concesión de subvenciones para la realización de actividades en el área de la inserción social durante el período de vigencia del Plan se aproximan a los 29 millones de euros,** con un gasto adicional comprometido para los próximos años de 4,6 millones de euros. En el último ejercicio el gasto ejecutado ha superado los 23 millones, incrementándose cerca de un 28% respecto al año anterior. Resulta asimismo especialmente relevante el que progresivamente la utilización de los convenios de inserción vaya extendiéndose en el desarrollo de estas actividades.
- 15.-** Por otra parte, los **programas Auzolan reciben cada vez una mejor acogida**⁹ por usuarios/as y profesionales del trabajo social (incremento del 17% de beneficiarios/as en el período 2003-2005). Durante el trienio de vigencia del Plan se han destinado a este programa casi 20 millones de euros, y han participado en él 2.245 personas. Como puede comprobarse, el número de beneficiarios/as ha ido creciendo de forma sostenida a lo largo de los tres últimos años.

⁹ Tras las dificultades a las que se enfrentó anteriormente (recurso contencioso administrativo - Evaluación 2003), y que han llevado a una elevación del gasto muy superior al incremento en el número de participantes.

Evolución del Gasto (millones de euros) en Políticas Activas y beneficiarios/as. 2003-2005

| Año | Auzolan Bene- ficiarios | | Empresas de Inserción Gasto Puestos de trabajo | | Programas de Inserción Social Gasto Entidades beneficiarias | |
|------------------|--|----------------------------|---|-------------------------------|--|------------------------------------|
| | Gasto | Bene- ficiarios | Gasto | Puestos de trabajo | Gasto | Entidades beneficiarias |
| 2003 | 4,46 | 686 | 1,83 | 43 | 1,14 | 27 |
| 2004 | 7,18 | 758 | 3,04 | 47 | 1,20 | 36 |
| 2005 | 8,14 | 801 | 5,17 | 122 | 1,21 | 45 |
| 2003-2005 | 19,78 | 2.245 | 10,05 | 212 | 3,55 | 108 |

Fuente: Dirección de Inserción del Gobierno Vasco

16.- Las Empresas de Inserción, a pesar de presentar una andadura más lenta, han visto incrementar de forma notable el número de puestos de trabajo en el último año. El gasto comprometido en este programa durante el período de vigencia del Plan asciende a 10 millones de euros, lo que ha permitido la creación de 212 puestos de trabajo para otras tantas personas de difícil empleabilidad.

17.- Los destinatarios de las subvenciones para la realización de **Programas de Inserción Social** –mancomunidades, consorcios, ayuntamientos y entidades privadas sin ánimo de lucro- colaboran con los Servicios Sociales de Base con objeto de paliar la carencia de recursos, ya sea de tipo personal o social, de las personas en situación o riesgo de exclusión. En el último año de vigencia del Plan (2005) se adjudicaron 1,2 millones de euros a 45 entidades, habiéndose mantenido estable la cantidad presupuestada, a pesar del aumento de las entidades solicitantes.

- El incremento de presupuesto registrado en las subvenciones para la promoción de programas de prevención e integración social, junto con la progresiva creciente utilización de los convenios de inserción y la incorporación de nuevos criterios (de priorización de colectivos, tipologías de actuaciones...) van en consonancia con las actuaciones previstas en la primera medida del único objetivo establecido en este área de intervención.
- Por otra parte, la progresiva consolidación del Programa Auzolan (Medida 2) – mayor número de entidades participantes así como de beneficiarios- así como la evolución de las Empresas de Inserción (Medida 3) reflejan importantes avances en este campo. Este programa, a pesar de las dificultades que conlleva la puesta en marcha de empresas de inserción ha conocido un crecimiento espectacular, como lo

demuestra el incremento del gasto en un 70,2% en el último año, en el que el gasto realizado se corresponde con el presupuestado, cosa que no se alcanzó en los años anteriores por las dificultades mencionadas.

La evolución observada en el número de empresas de inserción registradas y el incremento de solicitudes junto con la ejecución presupuestaria permiten afirmar que el programa está teniendo una buena acogida, que está adecuadamente diseñado y que puede darse por consolidado.

Otra actuación reseñable en este ámbito de la inserción ha sido el Convenio de Colaboración con el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la creación de un centro promotor de empresas de inserción con una capacidad de contratación de 200 empleos.

4.2.- Refuerzo y Reorientación de los Sistemas Generales de Protección hacia la atención a las necesidades de las personas en riesgo de exclusión (Eje 2)

El eje segundo del Plan Vasco de Inserción se desarrolla en cinco áreas de intervención –el Sistema de Servicios Sociales, Formación Ocupacional y Empleo, Educación, Vivienda y Sanidad- planteando hasta 25 objetivos diferentes en torno a la adecuación y reforzamiento de las políticas de protección dirigidas a las personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos.

Área 1.- El Sistema de Servicios Sociales

Las actuaciones previstas en el Plan relativas al Sistema de Servicios Sociales se articulan en torno a dos objetivos. A pesar de su enfoque generalista, contienen una multiplicidad de medidas centradas en dos ámbitos: el sistema de atención primaria y los servicios especializados.

Objetivo 1.-

Conseguir la normalización de los Servicios Sociales de Base y su constitución como red primaria de atención del sistema de Servicios Sociales y marco operativo de los procesos de inserción.

Objetivo 2.-

Conseguir que las personas y los distintos colectivos en situación de exclusión obtengan una atención adecuada a su situación y a sus necesidades por parte de los servicios especializados.

- 18.-** El Plan Vasco de Inserción incluye una serie de medidas y actuaciones dirigidas a fortalecer el modelo vasco de servicios sociales, partiendo de una realidad institucional compleja, en la que el sistema de atención primaria, gestionado por los Servicios Sociales de Base municipales, constituye su cimiento. En este sentido, en un **marco de desarrollo global del modelo de atención, destaca en el año de análisis la aprobación de la Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales** de la CAPV. En ella se definen los principios que deben regir la actuación de las Administraciones en este campo: evaluación de necesidades, plan individual de atención, participación... son algunos de los derechos de las personas usuarias que avanzan en la línea fijada por los Convenios de Inserción, aunque su campo de aplicación es más amplio. Por otra parte, tras la elaboración (con la participación de las diversas instituciones y agentes interesados) de un borrador técnico de Decreto de servicios sociales municipales se consideró, a partir del IV Informe sobre los Servicios Sociales aprobado por el Consejo Vasco de Bienestar Social en noviembre de

2004, que la coyuntura invitaba más bien a abrir un proceso de reflexión estratégica sobre el sistema vasco de servicios sociales que habría de culminar con la elaboración de una nueva **Ley vasca de servicios sociales**.

- 19.-** Como segundo objetivo, el Plan Vasco de Inserción se refiere a la necesidad de atender a las particularidades de **colectivos específicos**, entre los que destacan las personas mayores, la infancia y los jóvenes, las personas inmigrantes o de etnias minoritarias, etc.
- 20.-** El incremento de la esperanza de vida en nuestra sociedad está llevando a un fuerte **crecimiento de las necesidades en la atención a las personas mayores**. Aunque los esfuerzos presupuestarios son crecientes en todos los Territorios Históricos -las diferentes acciones dirigidas a este colectivo son gestionadas principalmente por las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos¹⁰-, se mantienen ciertas diferencias en la atención proporcionada a este colectivo, situándose Araba en parámetros elevados (en el nivel de cobertura reconocida como óptima, de 5 plazas por cada cien mayores de 65 años), mientras que en Bizkaia las necesidades no cubiertas son superiores.

En el año 2005 se han mantenido los esfuerzos de crecimiento, ofertándose nuevas plazas en todos los Territorios, aunque se mantienen también las necesidades. Los proyectos de creación de nuevas plazas reflejan una voluntad de hacer frente a una situación acuciante: en los próximos años se espera crear en torno a 3.600. Se observa asimismo **una creciente preocupación por quienes cuidan de manera informal a las personas dependientes** (en su gran mayoría mujeres), así como por **fomentar la profesionalización de la atención**. En este sentido, el Acuerdo de Coalición contempla la extensión de las medidas de conciliación, excedencias y reducciones de jornada, al cuidado de personas dependientes.

¹⁰ Desde las Pensiones No Contributivas hasta la oferta de plazas residenciales, Centros de Día, Servicios de Ayuda a Domicilio, etc.

21.- En el ámbito de la discapacidad¹¹, además del mantenimiento de las acciones que se han venido desarrollando en los últimos años, cabe destacar la aprobación del Plan para la incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral ordinario, que aborda la normalización en el empleo de este colectivo a partir de la combinación de un conjunto de actuaciones de diferente tipo: normativo –cuotas-, de sensibilización y apoyo, de fomento de empleo, etc.-. Se trata de un Plan ambicioso, cuya reciente puesta en marcha impide valorar todavía sus resultados, si bien responde a una necesidad definida y a un enfoque de las intervenciones previstas claramente positivo.

Son también reseñables actuaciones, desde la política de vivienda del Gobierno Vasco, relacionadas con la reserva de cupos para personas con discapacidad en los sorteos de vivienda de protección oficial, sistemas de permuta de vivienda y una normativa más exigente en materia de accesibilidad.

22.- Cabe asimismo destacar, en esta línea, las intervenciones desarrolladas por las Diputaciones Forales, que empiezan también a dirigir a sus esfuerzos a la consecución de la inserción laboral en medio normalizado, fortaleciendo así el desarrollo del potencial de capacidad de estas personas.

23.- En el ámbito de Inmigración, el Plan Vasco de Inmigración ha continuado durante el año 2005 su actividad de fortalecimiento de la red de acogida primaria (ayuda a las contrataciones de técnicos de inmigración) y formando a las y los profesionales en este campo. Cabe destacar otras medidas como la continuidad de la labor de Heldu –prestación gratuita de servicios jurídicos para la regularización-, y la actividad desarrollada por Biltzen (centro de mediación y educación intercultural), principalmente en el ámbito educativo y por Ikuspegi, como observatorio de la inmigración.

En 2004 se aprueba además el Plan Vasco para la Promoción Integral y la Participación Social del Pueblo Gitano, conscientes de la necesidad de abordar de forma integral el desarrollo de un colectivo que se mantiene, en gran medida, en situación desfavorecida en nuestra sociedad, orientándose muchos de los objetivos y medidas del Plan a la inserción social de las personas gitanas.

¹¹ Las prestaciones a las personas con discapacidad constituyen uno de los capítulos presupuestarios principales en el Plan, siendo básicamente competencia de las Diputaciones Forales. Existen además otras intervenciones dirigidas a este colectivo.

- 24.- En 2004 continúa la línea ascendente en las actuaciones dirigidas a la mujer, particularmente en el ámbito de la violencia de género,** desgraciadamente de permanente actualidad. Tanto desde el Gobierno Vasco como por parte del conjunto del entramado institucional vasco, se apoyan cada vez más servicios especializados de atención a este colectivo, combinando la asistencia jurídica con la asistencia psicológica, la acogida de urgencia, los ingresos en centros, etc. En relación con el acceso a programas de inserción sociolaboral, en la mayoría de los casos se tiende a considerar el colectivo mujer como prioritario¹² en su acceso a los recursos.
- 25.- La atención a los jóvenes y menores en situación de exclusión se mantiene en líneas generales en el período de vigencia del Plan.** Probablemente el aspecto más destacado, por su repercusión social, es el incremento en el número de menores extranjeros no acompañados –a pesar de su alcance limitado-, que ha atravesado momentos de crisis en estos últimos años, y para cuya atención se han diseñado itinerarios específicos.
- 26.- En 2004 se aprueba el V Plan Quinquenal de Drogodependencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.** Resulta significativo en este plan el alineamiento con las orientaciones europeas en la materia y una especial atención a las políticas y medidas de reducción de daños en personas en situación de grave exclusión, así como una significativa preocupación por las personas con consumos abusivos y en riesgo de exclusión social.
- 27.- Otros colectivos –transeúntes, prostitución, marginación extrema...- son principalmente atendidos por las Diputaciones y los Ayuntamientos, manteniéndose durante el período líneas de actuación iniciadas en años anteriores.**
-
- En relación con el primer objetivo, la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los Consejos de Bienestar Social –una de las medidas identificadas en el Plan– ha seguido una tendencia ascendente en los últimos años. Se han desarrollado igualmente diversas actuaciones, a diferentes niveles, para dar a conocer a la población vasca las necesidades atendidas a través de los servicios sociales de base.

- También la aprobación este año de la Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales se sitúa en línea con las medidas establecidas en el Plan para el cumplimiento de este objetivo, quedando ahora lanzado y en marcha el importante reto de alcanzar un pacto interinstitucional y social para una nueva Ley de Servicios Sociales como factor básico para la normalización de los servicios sociales. Otras actuaciones planteadas, relacionadas con la adecuación del personal técnico a las necesidades de los Servicios Sociales de Base o el fortalecimiento del componente de Trabajo Social de los servicios se encuentran estrechamente ligadas a aspectos ya destacados en el primer Eje.
 - Las principales actuaciones desarrolladas por el Gobierno Vasco en consonancia con el Objetivo 2 –atención adecuada desde los servicios especializados a las necesidades de colectivos específicos- giran en torno a la aprobación de diversos planes (Plan para la incorporación de las personas con discapacidad al Mercado Laboral, Plan Vasco para la Promoción Integral y la Participación Social del Pueblo Gitano, V Plan Quinquenal de Drogodependencias...) habiéndose registrado diferentes avances en campos diversos: elaboración de la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, actuaciones en el ámbito de la violencia de género, fortalecimiento de la red de acogida a personas inmigrantes, etc.
 - La atención a colectivos específicos desarrollada por las Diputaciones y los Ayuntamientos se ha mantenido durante el período 2003-2005. El análisis pormenorizado de la evolución de la atención a los diferentes colectivos en cada Institución no permite alcanzar conclusiones globales o apuntar tendencias claras.
 - Cabe en todo caso señalar que, si bien los recursos empleados en la atención a la Tercera Edad son crecientes, también aumentan fuertemente las necesidades en este ámbito, registrándose listas de espera para plazas residenciales, ayuda a domicilio... También aumenta claramente la atención a mujeres, particularmente víctimas de malos tratos. En general, cabe apreciar la puesta en marcha de dispositivos de diferente nivel para apoyar las situaciones más graves o críticas de pobreza o exclusión social, si bien sigue siendo necesario incrementar los apoyos para el desarrollo de intervenciones de carácter más preventivo y seguir trabajando en el la integración y coordinación de las diferentes entidades que operan en este campo.
-

¹² En recientes evaluaciones sobre los programas de Empleo financiados por el FSE se ha constatado el mayor acceso de las mujeres a la mayoría de los recursos (formación, orientación...) a pesar de que se mantiene la desigualdad en la inserción laboral entre beneficiarios y beneficiarias de estos programas.

Área 2.- Formación Ocupacional y Empleo

Las intervenciones previstas en el área de Formación Ocupacional y Empleo se agrupan en torno a tres objetivos básicos, que se corresponden a las tres líneas básicas de actuación de la Administración en este campo: el sistema de orientación e intermediación, la formación ocupacional y el fomento de la contratación, en el mercado laboral ordinario y a través de los Centros Especiales de Empleo o las Empresas de Inserción.

Objetivo 1.-

Mejorar el sistema de intermediación del mercado de trabajo y el sistema de orientación para las personas desempleadas que buscan empleo, introduciendo los mecanismos de acción positiva necesarios para favorecer la empleabilidad de las personas en situación o riesgo de exclusión.

Objetivo 2.-

Adaptar en mayor grado los recursos de formación ocupacional a las necesidades especiales de los colectivos más desfavorecidos.

Objetivo 3.-

Potenciar la contratación por parte de las empresas de personas paradas de difícil inserción laboral.

28.- Sin duda, lo que caracteriza el período en este ámbito es la puesta en marcha del **Servicio Vasco de Empleo – Lanbide**, y en particular el desarrollo conceptual y organizativo de los **Servicios de Orientación** y su papel en el desarrollo de unos recursos “a demanda”, en función de las necesidades y características de los usuarios/as. Aunque el modelo se encuentra aún en su fase inicial de implementación, **supone una modificación sustancial en la forma de trabajar, cuyo desarrollo con éxito tendrá un impacto notable en la atención a las personas con mayores dificultades de inserción.**

29.- Por otra parte, **los Programas de Empleo se han mantenido, con ligeras variaciones, durante los años 2003-2005**, produciéndose algunas modificaciones en los colectivos a los que se dirigen. A pesar de no poder precisarse con exactitud, dado que algunos programas no se dirigen de forma exclusiva a colectivos específicos, cabe estimar en algo más del 40% el esfuerzo financiero dedicado a la participación de los colectivos en riesgo o situación de exclusión en estos Programas. Cabe destacar igualmente **que el gasto ejecutado en estos programas supera los 51 millones de euros, con un incremento del 27% en 2005 respecto al año precedente.**

Subvenciones asignadas a Programas de Empleo.
2003 -2005

| Programas | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Apoyo al Empleo | 4.901.324 | 5.681.622 | 6.201.830 |
| Autoempleo | 259.143 | 3.937.665 | 3.498.000 |
| Contratación indefinida | 725.126 | 4.888.801 | 4.842.900 |
| Inserción labora | 988.471 | 713.492 | 529.740 |
| Empleo Formación | 9.664.183 | 130.125 | 4.418.913 |
| Total | 16.538.247 | 15.351.705 | 19.491.383 |

Fuente: Dirección de Empleo y Formación. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

30.- También las **Diputaciones y los Ayuntamientos** participan de forma activa en este ámbito de la preparación para la inserción laboral de los colectivos con especiales dificultades, habiendo desarrollado durante el período de vigencia del Plan una diversidad de actuaciones, incluyendo Iniciativas que cuentan con financiación europea.

31.- En el proceso de acercamiento de los **Servicios Sociales y Empleo se han producido desarrollos significativos**. Aunque la evolución del Sistema Vasco de Empleo no ha alcanzado un nivel que haya permitido modificar sustancialmente la actividad de los Servicios de Orientación y su relación con los Servicios Sociales de Base de forma global, **se han registrado avances relevantes en diferentes zonas de la Comunidad Autónoma, con experiencias que cabe calificar como exitosas**. La evaluación de su evolución debe tener en cuenta la profundidad de las modificaciones propuestas: el acercamiento de modelos de trabajo diferentes, con culturas diferentes... requiere procesos de acercamiento progresivo. También supone un reto significativo para el área de formación y empleo: la atención personalizada a las personas con mayores dificultades resulta más intensiva en recursos (tiempos de atención, adaptación de programas...) y los resultados medidos en términos de inserción laboral tienden a dilatarse en el tiempo, por lo que se deben ajustar los parámetros utilizados para valorar los resultados de las intervenciones a las características de estos colectivos.

32.- Otra característica del modelo es el **importante papel asignado a las entidades de iniciativa social**, al menos en dos vertientes: como principales impulsoras de las empresas de inserción y en el desarrollo de oportunidades de inserción (procesos formativo-laborales), encuadradas en el ámbito de los Convenios de Inserción. Estos roles implican la necesidad de trabajar conjuntamente con los Servicios Sociales, aspecto sumamente positivo para garantizar la eficacia de las intervenciones de todos los actores. En algunos casos, sin embargo, se ha destacado la necesidad de establecer procedimientos específicos para favorecer esta coordinación e identificar con claridad los roles de cada entidad, señalando algunos municipios la conveniencia de avanzar en este punto. A tal efecto, se ha elaborado un protocolo de coordinación entre los Servicios Sociales de Base y los Servicios de Orientación para el Empleo de Lanbide.

-
- El enfoque general del Servicio Vasco de Empleo –Lanbide- y de los Servicios de Orientación se corresponden totalmente con el objetivo de mejorar el sistema de intermediación y orientación para favorecer la empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades, dado que se dirigen a dar una respuesta individual y personalizada a cada usuario/a, en función de sus necesidades.
 - Esto permite igualmente abordar el objetivo de adaptación de los recursos de formación ocupacional a los colectivos, dado que se pretende que éstos sean “a demanda”, es decir, que la oferta formativa se ajuste precisamente a las características de las personas usuarias. Aunque su impacto será previsiblemente muy relevante, es todavía pronto para valorar los efectos en la mejora de la atención y adaptación de los recursos a los colectivos con mayores dificultades, dado el escaso tiempo transcurrido desde su creación.
 - Respecto al Objetivo 3 del Plan –potenciar la contratación por parte de las empresas de personas paradas de difícil inserción- cabe señalar el mantenimiento de los programas de empleo, con algunas modificaciones respecto a otros años.
-

Área 3.- Educación

En Educación las actuaciones dirigidas a favorecer la inclusión y el fomento de la cohesión social se encuentran ampliamente desarrolladas, y se estructuran en torno a 10 objetivos principales, que abordan una diversidad de ámbitos, entre los que se incluyen la atención al alumnado con necesidades especiales, la mejora del acceso al sistema educativo de todas las personas... así como intervenciones para favorecer la adaptación del propio sistema educativo en su atención a las personas con dificultades específicas.

Objetivo 1.-

Garantizar la escolarización en los niveles obligatorios detectando y solucionando los posibles casos de absentismo escolar, especialmente en zonas económicas desfavorecidas.

Objetivo 2.-

Procurar la mejora del acceso al sistema educativo de todas las personas ampliando y perfeccionando el sistema de becas.

Objetivo 3.-

Atender más específicamente, la demanda de educación de los colectivos de inmigrantes.

Objetivo 4.-

Mejorar la atención educativa a la población reclusa, siguiendo las directrices del Convenio Marco suscrito con el Ministerio de Justicia en el noventa y cuatro.

Objetivo 5.-

Procurar un mayor aprovechamiento social de los recursos docentes.

Objetivo 6.-

Efectuar un seguimiento sistemático de los programas de atención a la diversidad.

Objetivo 7.-

Reforzar el sistema de detección temprana de menores que puedan tener necesidades educativas especiales y mantener los apoyos precisos en esta materia.

Objetivo 8.-

Reforzar y mejorar la formación de las y los profesionales que trabajan en estos ámbitos específicos.

Objetivo 9.-

Adecuar en mayor grado los recursos materiales a los requerimientos de los colectivos que necesitan ayudas compensatorias.

Objetivo 10.-

Mejorar las formas de trabajo y los sistemas de coordinación, procurando una atención integral y continuada a las personas que precisan compensación educativa.

- 33.-** A lo largo del curso 2004-2005 se han corregido algunos aspectos negativos identificados en relación con la escolarización y el absentismo escolar. En particular, la confección de un mapa de las áreas más problemáticas en este sentido puede considerarse uno de los principales logros del período. Se considera así que **el grado de conocimiento respecto al absentismo y la desescolarización se ha desarrollado suficientemente**. Asimismo, desde el curso 2003-2004 **se ha diseñado e implementado en los tres Territorios Históricos una forma de trabajo que exige el seguimiento y control del absentismo mediante la intervención coordinada de distintas instituciones**. A pesar de que la evolución de su tratamiento recibe una valoración claramente positiva, se sigue considerando necesario mantener el esfuerzo de coordinación y participación con otras entidades implicadas.
- 34.-** **La atención a la demanda de educación de los colectivos inmigrantes supone también un área que ha seguido una evolución que cabe calificar como muy positiva**, y que incluye el desarrollo de los programas de atención a la diversidad, el crecimiento en los recursos de los programas de refuerzo lingüístico, etc.
- 35.-** **La Educación Permanente de Adultos (EPA), ha seguido también una evolución ascendente, tanto en la participación de alumnado general como, particularmente, de personas con nacionalidad extranjera**, pudiendo así calificarse como positivo su desarrollo. Si bien esta aceptación entre las personas extranjeras parece indicar una positiva adaptación de la Enseñanza al colectivo extranjero, el profesorado señala un cierto desconocimiento de la realidad lingüística y cultural del alumnado inmigrante. El alumnado en Centros Penitenciarios participante en esta Enseñanza ha aumentado también su número, aunque la evolución en los tres Territorios ha sido desigual. No se han identificado dificultades en el desarrollo de estos programas en las Instituciones Penitenciarias, firmándose en 2004 un protocolo con la Universidad del País Vasco para la atención a personas internas en centros penitenciarios..

Evolución de la población en Educación de Personas Adultas (EPA)

| | 2002-2003 | | | | 2003-2004 | | | | 2004-2005 | |
|-----------------------|---------------|-------|-------------|--------|---------------|-------|-------------|--------|---------------|-------------|
| | Abs. | Total | % | %Total | Abs. | Total | % | %Total | Total | %Total |
| CAPV | 16.595 | | 87,7 | | 17.093 | | 84,6 | | 18.842 | 83,4 |
| Hombres | 5.804 | | 30,7 | | 6.198 | | 30,7 | | | |
| Mujeres | 10.791 | | 50,0 | | 10.895 | | 53,9 | | | |
| Extranjeros/as | 2.339 | | 12,3 | | 3.115 | | 15,4 | | 3.753 | 16,4 |
| Hombres | 1.338 | | 7,1 | | 1.682 | | 8,3 | | | |
| Mujeres | 1.001 | | 5,2 | | 1.433 | | 7,1 | | | |
| TOTAL | 18.914 | | 100 | | 20.208 | | 100 | | 22.605 | 100 |

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Distribución de la población reclusa en Educación para Personas Adultas (EPA)

| Fases | Curso 2003-2004 | | | TOTAL | Curso 2004-2005 | | | TOTAL |
|--------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|--------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|--------------|
| | ARABA P.Freire | BIZKAIA Basauri | GIPUZKOA I. Zuloaga | | ARABA P.Freire | BIZKAIA Basauri | GIPUZKOA I. Zuloaga | |
| Fase I | 56 | 26 | 29 | 111 | 74 | 0 | 0 | 74 |
| Fase II | 56 | 0 | 8 | 64 | 114 | 0 | 10 | 124 |
| Fase III | 104 | 44 | 18 | 166 | 99 | 42 | 23 | 164 |
| TOTAL | 216 | 70 | 55 | 341 | 287 | 42 | 33 | 362 |

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación

- Fase I. Fase de alfabetización que atiende prioritariamente a las personas de menor nivel de instrucción siendo su finalidad fundamental la de su alfabetización funcional.
- Fase II. Fase de consolidación de conocimiento y técnicas instrumentales que posibiliten el desarrollo en todas las dimensiones de la persona adulta.
- Fase III. Fase de ampliación y profundización de la formación, con el fin de alcanzar los aprendizajes necesarios para obtener el título de Graduado en Educación Secundaria- ESO.

36.- Cabe destacar igualmente en esta síntesis **los avances, si bien limitados, conseguidos en el área de la coordinación con Sanidad, aunque se identifican necesidades de fortalecimiento de este proceso.**

37.- Se han desarrollado así mismo, a lo largo del período, diferentes actuaciones centradas en **el aprovechamiento social de los recursos docentes**. Cabe mencionar el Proyecto Ikusgela¹³, la realización de diversos talleres socio-educativos en centros escolares, etc.

¹³ Proyecto educativo bilingüe que persigue la animación de foros de opinión y debate entre profesorado, alumnado y padres y madres, junto con especialistas que aporten diferentes puntos de vista y recomendaciones sobre el tratamiento de temas de actualidad e interés educativo.

- 38.-** Los **Programas de Diversificación Curricular**, por su parte, están obteniendo resultados en cuanto a obtención de Graduado de ESO similares a los que utilizan los cauces ordinarios, por lo que su valoración es claramente positiva. Los procedimientos de **detección de menores con necesidades educativas especiales se consideran suficientemente desarrollados**, si bien se estima que todavía hay necesidades educativas especiales¹⁴ que requieren una atención superior.
- 39.-** La formación de los docentes ha continuado su desarrollo durante el período 2003-2005, realizándose **mejoras para sistematizar la detección de necesidades formativas**, incluyendo vías que complementan la percepción del profesorado (Berritzeguneak y responsables del Departamento), **e impulsando la formación de profesionales que trabajan en ámbitos de actuación específicos**.
- 40.-** **La supresión de barreras arquitectónicas continúa siendo una de las principales necesidades que requieren ser abordadas con urgencia**. Los avances conseguidos se consideran todavía insuficientes, y se plantean medidas de carácter general para abordar este punto crítico.

-
- La implicación del Departamento de Educación en el Plan Vasco de Inserción es significativa, al igual que el grado de desarrollo alcanzado en las intervenciones previstas en el Plan. Así, la mayoría de los procesos se han puesto en marcha, los obstáculos y dificultades surgidas en su desarrollo se encuentran identificados, y se han planteado propuestas para abordar su resolución.
 - En relación a los objetivos establecidos en Educación, destacan principalmente las actuaciones desarrolladas en materia de atención al alumnado inmigrante –refuerzo lingüístico, participación de personas extranjeras en la EPA...-, en atención a la diversidad –cuyos programas se encuentran estabilizados-, así como los procedimientos establecidos para la detección temprana de menores con necesidades educativas especiales, valorándose de modo favorable su nivel de coordinación.

¹⁴ Como la problemática síquica infanto-juvenil.

- La concesión de ayudas a la escolarización permite asimismo cubrir el objetivo de mejorar el acceso al sistema educativo vasco de todas las personas. En cuanto al sistema de becas, debe señalarse la necesidad de establecer procedimientos más ágiles que garanticen las ayudas al alumnado que lo requiera.
 - De forma global, durante el período de vigencia del Plan se producen en el ámbito de Educación avances positivos –que en algunas áreas superan incluso las metas fijadas- en el objetivo de dotar al sistema educativo vasco de los recursos necesarios para contribuir a la cohesión social, a través de mecanismos compensatorios dirigidos a las personas y grupos sociales en situación desfavorecida. La concentración de las actuaciones en las zonas y centros más problemáticos, el fortalecimiento de las intervenciones dirigidas a la supresión de barreras y la coordinación con otras entidades e instituciones serían los ámbitos en los que se identifica una mayor necesidad de incrementar los esfuerzos.
-

Área 4.- Vivienda

Las intervenciones previstas en el área de Vivienda se dirigen tanto a mejorar las condiciones de vivienda de colectivos especialmente vulnerables como a actuar en zonas degradadas.

Objetivo 1.-

Mejora de las condiciones de vivienda de determinados colectivos especialmente afectados.

Objetivo 2.-

Mejora del parque de viviendas en las zonas degradadas

| | |
|-------------|---|
| 41.- | <p>Para cubrir el primer objetivo el Plan establece diferentes medidas. Además de las medidas de carácter generalista, que también inciden sobre los colectivos en situación de exclusión social al permitir su inscripción en el Servicio de Demandantes de Vivienda Etxebide, dos son las vías principales de actuación del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.</p> <p>La primera de ellas es la construcción de viviendas en alquiler social. Durante el período de ejecución del Plan de Vivienda 2002-2005, se ha iniciado la construcción de 4.125 viviendas protegidas para alquiler, casi en su totalidad a precios sociales, triplicando la cuantía de lo que se venía haciendo en períodos anteriores, pero sin llegar a las 7.300 previstas en el Plan.</p> |
|-------------|---|

Promoción de vivienda protegida según tipo de vivienda y promotor - 1996-2005

| Tipo de vivienda | Media 96-01 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 05/03 Δ% |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | |
| VPO | 2.493 | 80,0 | 3.954 | 78,2 | 5.816 | 87,8 | 3.981¹⁵ | 89,9 | 3.830 | 82,8 | -34,1 |
| - Privada | 1.859 | 59,7 | 2.933 | 58,0 | 4.203 | 63,4 | 2.721 | 61,5 | 2.195 | 47,4 | -47,8 |
| - Concertada Dpto. | 346 | 11,1 | 176 | 3,5 | 846 | 12,8 | 288 | 6,5 | 571 | 12,3 | -32,5 |
| - Concertada VISESA | 288 | 9,2 | 845 | 16,7 | 767 | 11,6 | 972 | 22,0 | 1.064 | 23,0 | 38,7 |
| Vivienda Social | 622 | 20,0 | 1.100 | 21,8 | 809 | 12,2 | 446¹⁶ | 10,1 | 795 | 17,1 | -1,7 |
| - Directa Dpto. | 350 | 11,2 | 442 | 8,7 | 245 | 3,7 | 158 | 3,6 | 62 | 1,3 | -74,7 |
| - Privada VISESA | 223 | 7,1 | 634 | 12,5 | 364 | 5,5 | 274 | 6,2 | 677 | 14,6 | 86,0 |
| - Privada Otros | 50 | 1,6 | 24 | 0,5 | 200 | 3,0 | 14 | 0,3 | 56 | 1,2 | -72,0 |
| TOTAL | 3.115 | 100,0 | 5.054 | 100,0 | 6.625 | 100,0 | 4.427 | 100,0 | 4.625 | 100,0 | -30,2 |

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

¹⁵ Esta cifra se refiere a viviendas protegidas iniciadas. El dato referido a viviendas terminadas descendería a 3.140

¹⁶ Esta cifra se refiere a viviendas sociales iniciadas. El dato referido a viviendas terminadas ascendería a 507

Promoción de vivienda protegida en alquiler en la CAPV.
1996-2006

| Nº viviendas | Media 96-01 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2005-03 Δ% |
|------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | |
| Vivienda Social | 252 | 65,5 | 1.004 | 91,5 | 769 | 65,1 | 446 | 98,2 | 779 | 55,9 | 1,3 |
| Promoción Directa | 194 | 50,5 | 430 | 39,1 | 205 | 17,3 | 158 | 36,7 | 62 | 4,4 | -69,8 |
| Promoción Privada | 58 | 15,0 | 574 | 50,6 | 564 | 46,2 | 288 | 63,4 | 717 | 51,4 | 27,1 |
| VPO | 133 | 34,5 | 93 | 8,2 | 412 | 33,7 | 8 | 1,9 | 614 | 44,1 | 49,0 |
| Concertada | 90 | 23,4 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | - |
| Promoción Privada | 43 | 11,1 | 93 | 8,2 | 412 | 33,7 | 8 | 1,9 | 614 | 44,1 | 49,0 |
| TOTAL | 384 | 100,0 | 1.097 | 100,0 | 1.181 | 100,0 | 454 | 100,0 | 1.393 | 100,0 | 18,0 |

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

42.- Otra actuación dirigida al mismo objetivo es la adquisición de promociones terminadas de viviendas sociales a VISESA para su posterior puesta en alquiler por parte de la sociedad Alokabide. El número de viviendas adquiridas en el período de evaluación asciende a 2.301, de las que 1.066 han sido puestas en arrendamiento.

43.- La segunda vía de actuación es la movilización de viviendas vacías y su puesta en alquiler a precios sociales. El programa de **Vivienda Vacía - Bizigune**, ha permitido la captación de 1.907 viviendas en el período de vigencia del Plan, de las cuales 1.762 estaban ya ocupadas por sus inquilinos a finales de 2005, sin que las rentas que pagan por ellas superen el 30% de sus ingresos. Al valorar los resultados de este programa, hay que concluir que se ha ido afianzando progresivamente.

Programa Bizigune. Viviendas vacías captadas
por Territorio Histórico. 2003-2005

| Tipo de contrato | 2003 | 2004 | 2005 | Total | Δ% |
|---|------|------|------|-----------|-----------|
| | | | | 2003-2005 | 2005-2003 |
| Contratos con propietarios/as ¹⁷ | 529 | 602 | 776 | 1.907 | 46,7 |
| Contratos con inquilinos/as ¹⁸ | 155 | 718 | 889 | 1.762 | 473,5 |

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

¹⁷ Viviendas captadas.

¹⁸ Viviendas alquiladas.

- 44.-** Otras medidas, relacionadas con la ampliación del número de tramos de ingresos y rebaja de las rentas máximas, o el establecimiento de prioridades en las promociones protegidas para determinados colectivos se han cumplido al inicio del Plan. En lo que se refiere a los cupos establecidos por el Servicio Vasco de Vivienda para la **adjudicación de vivienda protegida**, en 2004 se introduce una nueva categoría que hace referencia a la antigüedad de las personas demandantes de vivienda (4 años).

Viviendas adjudicadas según cupos. 2003-2005

| Cupo | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|-------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | Nº viv. | % | Nº viv. | % | Nº viv. | % |
| Jóvenes | 2.113 | 69,9 | 1.703 | 62,2 | 647 | 52,1 |
| Familias monoparentales | 131 | 4,3 | 152 | 5,5 | 58 | 4,7 |
| Discapacitados/as | 148 | 4,9 | 136 | 5,0 | 58 | 4,7 |
| Familias numerosas | 7 | 0,2 | 15 | 0,5 | 7 | 0,6 |
| Antiguos/as | -- | -- | 337 | 12,3 | 326 | 26,2 |
| Cupo global | 622 | 20,6 | 396 | 14,5 | 147 | 11,7 |
| TOTAL | 3.021 | 100,0 | 2.739 | 100,0 | 1.243 | 100,0 |

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

- 45.-** En relación al segundo objetivo, que se proponía la **actuación en áreas degradadas** para mejorar las condiciones de las viviendas, en el trienio de vigencia del Plan el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha ejecutado un gasto de 67,9 millones de euros, destinándose principalmente estas ayudas a subvenciones y préstamos para la rehabilitación de edificios y viviendas y, en menor medida, a mejorar la accesibilidad (7,9 millones de euros).

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha intervenido, además, de forma directa con actuaciones de realojo en viviendas nuevas de personas y familias que ocupan viviendas en mal estado. En concreto, se han realizado 194 realojos en Bilbao La Vieja y 85 en El Carmen de Baracaldo. Además, se ha firmado en 2005 con el Ayuntamiento de Sestao un convenio de regeneración y de actuaciones en vivienda, que propiciará el realojo de unas 300 familias. En estos procesos que afectan a una cierto número de unidades convivenciales perceptoras de Renta Básica, se está complementando la actuación urbanística con intervenciones de apoyo social.

- El trienio se cierra con un balance desigual en los distintos ámbitos de actuación: el resultado positivo obtenido en materia de promoción de vivienda de protección oficial, no se corresponde con los desequilibrios registrados en función de la tipología de vivienda edificada (la promoción de vivienda en alquiler, a diferencia de la vivienda en venta y derecho de superficie, no alcanza los objetivos fijados). Asimismo, las edificaciones de VPO resultan satisfactorias en base a los objetivos establecidos, presentando sin embargo un déficit de realización de vivienda social.
 - El aspecto más destacable en el período, en un ámbito que refleja una fuerte incidencia del problema en el conjunto de la sociedad vasca, es la continuación de los esfuerzos por aflorar al mercado de alquiler las viviendas vacías. La colaboración con los municipios vascos en este campo, si bien registra resultados parciales y con plazos temporales dilatados, puede valorarse como un importante paso hacia la normalización del mercado inmobiliario.
 - Respecto a la mejora del parque de viviendas en las zonas degradadas, destaca el incremento producido en las subvenciones destinadas a la rehabilitación aislada e integral. Además, durante el período de análisis continúan las obras de mejora de accesibilidad, con un incremento notable de subvención.
-

Área 5.- Sanidad

Los ocho objetivos establecidos en el ámbito de la Sanidad son de naturaleza diferente, pudiendo identificarse áreas de intervención dirigidas a los usuarios y usuarias del sistema (acceso de todas las personas al sistema sanitario, programas de promoción y prevención, difusión de los derechos...) y otras medidas dirigidas a identificar a estos colectivos, conocer la cobertura de los programas, las desigualdades en el acceso, etc. Se establece también un objetivo de coordinación en el ámbito sociosanitario, que se considera igualmente muy relevante.

Objetivo 1.-

Mantener y mejorar la oferta de los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

Objetivo 2.-

Identificar los colectivos y las personas en situación de riesgo de marginación en cada área de influencia de cada centro de salud.

Objetivo 3.-

Conocer la cobertura alcanzada por los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

Objetivo 4.-

Ampliar la cobertura legal de atención sanitaria hasta permitir que alcance a todas las personas en riesgo de exclusión.

Objetivo 5.-

Procurar el acceso al sistema sanitario de todas las personas que precisen sus servicios.

Objetivo 6.-

Lograr que todas las personas estén adecuadamente informadas de sus derechos en relación al sistema vasco de salud.

Objetivo 7.-

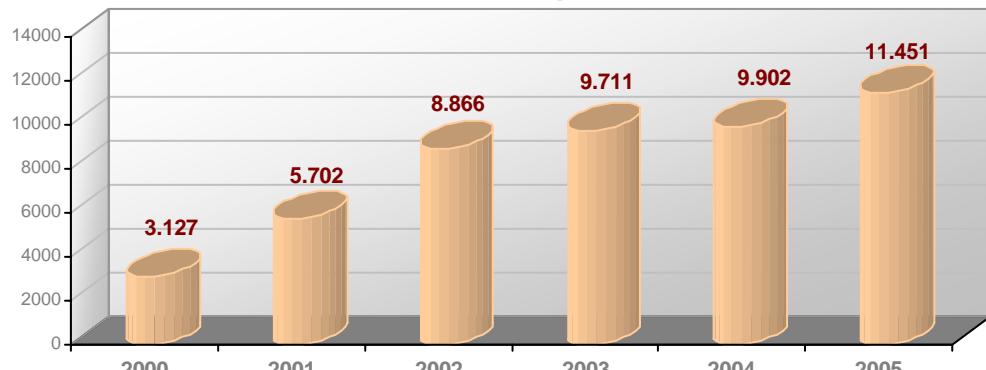
Mejorar el conocimiento sobre las desigualdades en el acceso, el uso y la calidad de los servicios de salud en función del riesgo de exclusión social.

Objetivo 8.-

Procurar una atención integral, continuada y de calidad a las personas que presentan una acusada problemática sociosanitaria y a sus cuidadores y cuidadoras.

- 46.-** En una política de inclusión social resulta básico el acceso de todas las ciudadanas y ciudadanos al sistema sanitario. Éste era el objetivo principal establecido en esta área del Plan Vasco de Inserción. Actualmente, el sistema sanitario vasco garantiza la igualdad en el acceso a todos los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de su situación legal. Para llegar a esta situación ha sido preciso realizar un importante esfuerzo durante los últimos años, plasmado en **la concesión de Tarjetas Individuales Sanitarias a un número creciente de personas inmigrantes, superando las 31.000 tarjetas en el período de vigencia del Plan.**

Total de TIS concedidas a personas inmigrantes 2000-2005



Fuente: Sanidad. Gobierno Vasco.

- 47.-** También se han alcanzado niveles importantes en el desarrollo de programas de prevención y promoción de la salud, en particular en determinadas áreas (Educación) y con algunos programas.
- 48.-** Las medidas relacionadas con la investigación sobre las desigualdades en el acceso, uso y calidad de los servicios de salud mantienen su nivel establecido (encuesta sobre condiciones de salud, de carácter quinquenal). Aunque se están aplicando las medidas previstas para la atención a las personas en situación o riesgo de exclusión, resulta, sin embargo, inviable dar datos cuantitativos, debido a los problemas que genera registrar cierto tipo de información sobre las personas usuarias del sistema sanitario.
- 49.-** En el desarrollo de la coordinación de Sanidad con otras áreas (particularmente en el ámbito sociosanitario), se ha dado un paso importante con la elaboración del Plan Estratégico para la atención socio-sanitaria 2005-2008 como elemento clave en este ámbito. Este plan, ya aprobado, permitirá la suscripción de acuerdos marco de colaboración y tendrá una incidencia muy importante en la mejora de la atención de las personas que presentan necesidades de atención en dicho ámbito:
- Personas mayores con dependencia
 - Personas con discapacidad
 - Personas con problemas de salud mental
 - Personas con enfermedades somáticas crónicas y/o invalidantes
 - Personas con enfermedades terminales
 - Otros colectivos en riesgo de exclusión.

-
- La consecución de la universalización de la atención sanitaria –con el importante incremento registrado en los últimos años en el número de Tarjetas Individuales Sanitarias entregadas a la población inmigrante- cumple con uno de los principales objetivos señalados en el Plan.
 - Asimismo, han continuado los esfuerzos para suprimir las barreras idiomáticas que pueden obstaculizar una buena difusión de información sobre derechos, programas y servicios del sistema vasco de salud, y se han mantenido y mejorado los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.
 - Los esfuerzos dirigidos a incrementar la coordinación del ámbito sanitario con los restantes sistemas de protección presentan un nivel de desarrollo inferior, si bien se van produciendo avances positivos en este campo.
-

5.- LOGROS Y DIFICULTADES DE UN PLAN EN PERMANENTE ACTUALIZACIÓN

El Plan Vasco de Inserción ha mantenido durante su vigencia un desarrollo desigual, presentando luces y sombras en un período marcado por cambios importantes en algunas instituciones clave en su implementación, así como en la sociedad en general.

En esta síntesis de su evolución, se identifican algunos de los rasgos principales del Plan Vasco de Inserción, valorando tanto su diseño como su puesta en marcha y, en cierta medida, sus efectos.

En primer lugar, este Plan ha supuesto la **consolidación del modelo de lucha contra la exclusión**, basado en el principio de doble derecho: el derecho, en ausencia de recursos propios, a percibir ayudas económicas suficientes para atender a las necesidades de subsistencia y el derecho a recibir apoyo y atención personalizada en orden a la inserción sociolaboral que permita superar las carencias y déficits de origen.

La **herramienta Diagnóstico e Intervención Social** permite detectar esas carencias, identificar grupos de personas con las mismas necesidades y problemas, diseñar planes de intervención e itinerarios de inserción personalizados y un mejor aprovechamiento de los recursos mediante la reunión de personas con problemáticas similares en proyectos de intervención.

Por otro lado, los esfuerzos realizados durante la vigencia del Plan en la mejora del **sistema de información** posibilitarán un mejor conocimiento de los problemas, una mayor coordinación interinstitucional, una planificación más acorde con las necesidades y una evaluación más rigurosa de los programas y de los resultados.

La **colaboración entre los trabajadores de los Servicios Sociales de Base y los orientadores de Lanbide**, posibilitada y puesta en marcha mediante el protocolo antes mencionado, será uno de los medios que haga efectivo este modelo de doble derecho al coadyuvar en el tránsito desde las prestaciones económicas a la inserción laboral.

En cuanto a su pertinencia cabe destacar su amplio respaldo social. Tanto administraciones como entidades y agentes sociales entienden que la mera existencia del Plan de Inserción supone en sí misma un logro, ya que permite, en primer término, visualizar la complejidad de la exclusión y establecer objetivos para su

eliminación/reducción, además de permitir coordinar actuaciones diversas de un modo coherente.

Respecto a su desarrollo, y a modo de síntesis, la valoración global resulta positiva, identificándose algunos aspectos críticos. Partiendo de una visión comparativa de sus principales programas e intervenciones, la lucha a favor de la inserción en el País Vasco se sitúa con ventaja frente a otras Comunidades Autónomas, y así lo valoran la mayoría de las entidades participantes en la evaluación.

La cobertura de la Renta Básica, el desarrollo progresivo de las Empresas de Inserción, el programa Auzolan, el acercamiento entre los servicios de orientación y los servicios sociales, el fortalecimiento de los servicios sociales de base, el desarrollo de herramientas y metodologías de diagnóstico y planificación de las intervenciones, la mejora de los sistemas de información y de gestión de las prestaciones, la atención a la diversidad en Educación, el Plan de Inmigración, la universalización de la asistencia sanitaria... son áreas en las que el desarrollo del Plan se valora positivamente.

Entre los aspectos críticos identificados cabe destacar la fuerte incidencia del problema de la vivienda en la Comunidad y sus efectos sobre las AES, la necesidad de mejorar la coordinación en diferentes ámbitos, las desigualdades territoriales en prestaciones económicas y servicios o la necesidad de una mayor definición de las funciones de las administraciones.

En esta panorámica global de la evolución del Plan Vasco de Inserción, **cabe asimismo identificar algunos elementos característicos, que superan el desarrollo de programas o intervenciones específicas y permiten una visión complementaria del Plan:**

- la participación de las y los agentes implicados en el diseño de herramientas, metodologías... como fórmula de trabajo que se va abriendo paso en las diferentes administraciones. Aunque se plantea como un elemento a continuar desarrollando, reivindicación particularmente manifiesta desde el ámbito del tercer sector, se trata de un enfoque que va ganando espacio.
- la búsqueda de la calidad en los procesos, tanto en las administraciones implicadas en la gestión y desarrollo del Plan como en las entidades con las que trabajan. El desarrollo de diferentes modelos de gestión de calidad en las administraciones (EFQM...) o la definición de procesos de trabajo con las entidades de carácter social, procurando una mayor coordinación y estructuración de las intervenciones, dibujan un panorama de progresivo desarrollo organizativo y de procesos en el ámbito social.
- la importancia creciente de la atención específica a los colectivos con mayores dificultades en cada ámbito de actuación. Los diferentes planes y programas de las diversas áreas de actividad implicadas en el Plan reflejan la preocupación de las diferentes administraciones por la atención a sus usuarios y usuarias con mayores dificultades, es decir, por aquellas personas en situación o riesgo de exclusión. Desde Educación hasta Sanidad, pasando por los Servicios de Empleo o Vivienda (además de su lógico desarrollo en el ámbito de los Servicios Sociales), la priorización y adaptación de la atención a estas personas empieza a constituir una constante en sus intervenciones.

Si el objetivo general del Plan es la promoción de todos aquellos recursos que faciliten los procesos de integración social, cabe apuntar a un esfuerzo mantenido por conseguir su cobertura, con algunos avances significativos -no exentos de dificultades- en el modelo.

En el ámbito de la coordinación y colaboración entre las entidades se observan asimismo pasos en la implementación de protocolos, instrumentos... si bien su aplicación está sujeta a dinámicas más complejas y constituye posiblemente el área que requiere un mayor fortalecimiento.

La persistencia de situaciones de exclusión específicas y en algunos casos graves, aunque no invalidan una evolución global favorable, demandan una revisión crítica permanente de las estrategias e intervenciones desarrolladas, de modo que las actuaciones se adapten a las nuevas formas de exclusión.

El futuro Plan de Vasco de Inserción deberá incluir esta perspectiva y recoger los aprendizajes extraídos en estos años, abordando los puntos críticos identificados y proyectando de nuevo objetivos ambiciosos, que impliquen a las administraciones, el tercer sector, los agentes sociales y la sociedad en general en un esfuerzo articulado de lucha contra la exclusión.