

II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2008

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteca>

Edición: 1.ª marzo 2008

Tirada: 1.000 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social

Internet www.euskadi.net

Edita: Eusko Jauriaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
c/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Fotocomposición: Ipar, S. Coop.
Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.
Carretera Lutxana-Asua, 24-A - Erandio Goikoa (Bizkaia)

ISBN: 978-84-457-2690-1

D.L. BI-519-08

ÍNDICE

Prólogo

Joseba Azkarraga Rodero,

Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social. 7

1. Presentación y estructura del Plan. 11

2. Primer Eje: Análisis estratégico 17

2.1. Diagnóstico de situación: pobreza y exclusión social 19

2.2. Resultados y aportes de la evaluación del Primer Plan Vasco de
Inserción 35

2.3. Evolución de las Políticas de Lucha contra la Exclusión en el País
Vasco dentro del contexto europeo 38

2.4. Principios que fundamentan, definen y estructuran el Modelo Vasco
de Protección y de Inclusión Social 47

3. Segundo Eje: Actuación estratégica. 51

3.1. Objetivos y actuaciones correspondientes al Sistema Vasco de
Protección y de Inclusión Social. 53

3.2. Objetivos y actuaciones correspondientes a los sistemas generales
de protección social. 61

3.3. Objetivos y actuaciones relacionados con la Gestión del Plan y el
Seguimiento de su aplicación y de su impacto. 66

4. Estimación del coste de los objetivos y actuaciones específicas de
protección y de inclusión social 69

5. Desarrollo de indicadores comunes de seguimiento y evaluación. 73



Prólogo

El Plan de Inclusión Social 2007-2009 que tenéis en vuestras manos supone una puesta al día, un fortalecimiento y una mejora de nuestro modelo vasco de inserción y de protección social. Las medidas que se proponen en el mismo estamos persuadidos de que servirán para impulsar la lucha de las instituciones vascas contra la pobreza y la exclusión social y significan, asimismo, una apuesta decidida por la inclusión social y laboral de aquellos colectivos que se encuentran en la exclusión o en riesgo de padecerla. Para su definición y redacción definitiva se han mantenido consultas con una amplia representación de los agentes sociales e institucionales que intervienen en el marco de las políticas contra la exclusión social, y en su presentación en el Parlamento Vasco obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, por lo tanto, nos encontramos ante un Plan ampliamente compartido.

Al igual que su predecesor (Plan de Inserción Social 2003-2005), responde a una concepción multicausal de la exclusión y a su carácter interinstitucional e interdepartamental. En él se recogen medidas relacionadas con ámbitos como el empleo, la Sanidad, la Vivienda, la Educación o la Justicia, que influyen de forma determinante en la generación de situaciones de exclusión.

El Plan establece siete objetivos estratégicos básicos, en los que se recogen 20 objetivos operativos y un total de 70 actuaciones concretas. El objetivo final del mismo es situar los índices de pobreza en nuestro país por debajo del 3% de la población, lo que colocaría a la CAPV a la cabeza de la Unión Europea en cuanto a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En cuanto a los objetivos intermedios, son los siguientes: mejorar la calidad y universalidad del sistema de prestaciones (Rentas básicas y Ayudas de Emergencia Social); completar los servicios de activación sociolaboral creando una red unificada y coordinada con los servicios de empleo de Lanbide e INEM; y generalizar y unificar la gestión de los procesos de inserción a través de la implementación de la herramienta de diagnóstico e intervención social.

Como principales novedades en el área prestacional, el Plan pone en marcha por primera vez el complemento de vivienda como derecho subjetivo, con una dotación presupuesta-

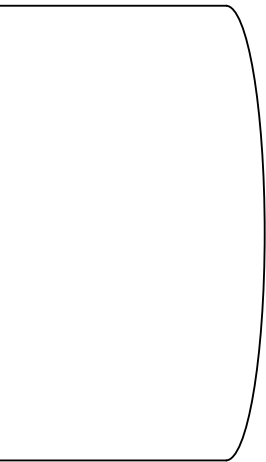
ria de 100,5 millones de euros, lo que garantiza que toda persona en proceso de inserción tendrá su necesidad de alojamiento cubierta.

Además, da luz verde al complemento de pensiones, con una cantidad de 38,5 millones de euros, lo que garantizará que el colectivo de viudas/os, principalmente, verá complementadas sus pensiones hasta el 100% del SMI. Asimismo, se pone en marcha por primera vez un complemento para familias monoparentales en situación de exclusión, con un montante total de 7,7 millones de euros.

El Plan es fundamentalmente un plan de activación, cuyos aspectos más destacados son la configuración de programas que implementen los servicios para las familias monoparentales (1,4 millones de euros); la puesta en marcha de convenios con los Centros Especiales de Empleo para la utilización, por parte de los perceptores de renta básica, de las instalaciones de estos Centros (2,1 millones de euros); la extensión de los protocolos entre los Servicios Sociales de Base y los Servicios de Empleo (Lanbide) a través de los convenios de inserción; el reforzamiento de los programas Auzolan (24,2 millones de euros), de Empresas de Inserción (23,1 millones) y de Actividades de Inserción (4,6 millones de euros) y la generalización de la Herramienta de Diagnóstico en todos los Servicios Sociales de Base, para desarrollar un mejor y mayor seguimiento y acompañamiento de los procesos, así como posibilitar un mayor control de calidad sobre las prestaciones y programas de inclusión sociolaboral.

La voluntad política del Gobierno vasco continúa siendo la de crear una sociedad más justa, más solidaria, más integradora y, por supuesto, más libre y para ello deberemos avanzar todos y todas juntas —sin exclusiones— consolidando y desarrollando nuestro modelo de protección y de inclusión sociolaboral con planes, programas y servicios que consigan proteger situaciones de necesidad y posibilitar igualdad de oportunidades para las personas en situación vulnerable. En esta línea, el Plan de Inclusión Social 2007-2009 supone un importante paso en esta dirección para que sigamos perseverando —y avanzando— con decisión en el campo de las políticas sociales en clave de cohesión social, igualdad, solidaridad y justicia social.

JOSEBA AZKARRAGA RODERO,
Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social



1.
Presentación y estructura del Plan

Este documento resume el diagnóstico sobre el que se basa el II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009 y articula los Objetivos y Actuaciones del Plan de acuerdo a las Líneas Estratégicas Básicas aprobadas en septiembre y octubre de 2006 por las Comisiones Interinstitucional, Interdepartamental y Permanente de Inserción.

En primer lugar, el documento refiere algunos de los elementos que han caracterizado la evolución de las políticas sociales de nuestro entorno en los últimos años y que se consideran relevantes para la formulación de las líneas estratégicas de este II Plan Interinstitucional de Inclusión Social. En segundo lugar se realiza un diagnóstico de la situación y evolución de las situaciones de pobreza y exclusión social en la CAPV y de la efectividad de las políticas específicas adoptadas en la materia por las instituciones vascas y, especialmente, por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, destacando —como corresponde a un instrumento de planificación— los aspectos susceptibles de mejora. Para su elaboración se han tenido en cuenta tanto las evaluaciones anuales del I Plan Vasco de Inserción realizadas por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, relativas a los años 2003, 2004 y 2005, como los estudios y estadísticas realizados por este Departamento (fundamentalmente la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2004 y la Encuesta de Hogares 2004).

A partir de ese diagnóstico se formulan los principios inspiradores del II Plan y sus objetivos estratégicos y operativos, así como las actuaciones propuestas, para cuya redacción se han mantenido consultas con una amplia representación de los agentes sociales e institucionales que intervienen en el marco de las políticas contra la exclusión social.

La articulación de las líneas propuestas presenta algunas diferencias con el I Plan Vasco de Inserción. Se ha querido en ese sentido dar prioridad a los objetivos específicos que engloban las medidas diseñadas y destinadas a las personas en riesgo de exclusión y, muy particularmente, las que tradicionalmente han configurado el dispositivo de lucha contra la exclusión social en la CAPV y dependen de la Viceconsejería de Inserción Social y de Familia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

Las actuaciones contempladas en el Plan parten en cualquier caso de la base de que el sistema vasco de inserción y protección social se materializa fundamentalmente a través

del sistema de Servicios Sociales y de que, desde ese punto de vista, deben ser cuatro los vértices o vectores de actuación preferente: los Servicios Sociales de base —encargados del acompañamiento en los procesos de inserción—, los programas y recursos para la inserción sociolaboral, las prestaciones económicas de garantía de ingresos y los Servicios Sociales especializados, que canalizan una amplia gama de recursos socio-asistenciales que pueden resultar necesarios en las diversas fases de la intervención.

A ellos se suman, y por lo tanto son también objeto de atención del Plan, los otros sistemas generales de protección social sobre los que las administraciones vascas tienen competencias. Efectivamente, en la medida en que el Plan responde a una concepción multidimensional y multicausal de la exclusión, ha parecido conveniente preservar su carácter interinstitucional e interdepartamental, recogiendo medidas relacionadas con ámbitos —salud, vivienda, educación y justicia, fundamentalmente— que junto al de Servicios Sociales pueden contribuir decisivamente en la lucha contra las situaciones de exclusión relacionadas con carencias en sus ámbitos de actuación respectivos. Se ha optado voluntariamente sin embargo por limitar el número de medidas relativas a esos ámbitos y por circunscribirlas en el mayor grado posible a las personas en situación o riesgo de exclusión, y ello por varias razones: la primera es la necesidad, recogida en las evaluaciones realizadas, de simplificar la estructura del Plan para hacerlo más operativo; la segunda, la necesidad de no solapar las medidas contenidas en este Plan con las recogidas en los planes de acción de otros departamentos o instituciones. Diferente es el caso de los Servicios Sociales por ser el ámbito en el que actualmente se inscriben o mediante el que se canalizan una buena parte de las medidas contenidas en este Plan.

El documento del Plan se estructura en dos grandes Ejes, de diferente naturaleza pero complementarios. En el Primer Eje, que sirve de base sobre la que se sustenta el plan de intervención, se desarrolla y expone la reflexión estratégica sobre las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social y está conformado por los cuatro elementos siguientes:

1. Diagnóstico de situación: análisis de la pobreza y exclusión social.
2. Resultados y aportes de la Evaluación del Primer Plan Vasco de Inserción.
3. Evolución de las Políticas de Lucha contra la Exclusión en el País Vasco dentro del contexto europeo.
4. Principios que fundamentan, estructuran y dan unidad al modelo vasco de protección y de inclusión social.

El Segundo Eje desarrolla la actuación estratégica del Plan, que se configura en tres grandes ámbitos de actuación:

1. Objetivos y actuaciones correspondientes al Sistema vasco de Protección y de Inclusión Social.
2. Objetivos y actuaciones correspondientes a los sistemas generales de protección social.
3. Objetivos y actuaciones relacionados con la gestión del plan y el seguimiento de su aplicación y de su impacto.

A continuación se detalla la estimación del coste de los objetivos y actuaciones específicas de protección y de inclusión social, y se desarrollan los indicadores comunes de seguimiento y evaluación.



2.
Primer eje: Análisis estratégico

2.1. Diagnóstico de situación: pobreza y exclusión social

2.1.1. Evolución de las problemáticas ligadas a la pobreza y la exclusión en la CAPV

Los datos más recientes —referidos a los años 2004 y 2005— ponen de manifiesto los siguientes elementos básicos:

- La **tasa de pobreza grave**, o porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos inferiores al 40% del ingreso mediano equivalente, registra en la CAPV una incidencia del 3,7% cuando la tasa media para los países de la UE-15 es del 5%¹. Este dato sitúa, por tanto, a la CAPV en una posición más favorable que la de la mayor parte de los países que conformaban hasta 2004 la Unión Europea. Tenían una tasa superior países como Francia y Países Bajos con un 4%, el Reino Unido con un 5%, Portugal con un 6%, el Estado Español con un 7% e Italia y Grecia con un 8%. De hecho, puede afirmarse que el **esfuerzo realizado en políticas de inserción en Euskadi se ha traducido en una tasa de pobreza grave que nos sitúa dentro de los países más avanzados de Europa**. A nivel del Estado Español, y utilizando la misma fuente de datos para todas las comunidades autónomas², la CAPV es una de las que registra, aun utilizando un umbral propio de pobreza para cada comunidad, menores tasas de pobreza severa³.

¹ Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, Gobierno Vasco, 2004.

² Encuesta de Condiciones de Vida INE, 2004. En este caso, la tasa de pobreza que señala el INE es del 5,5% de la población, y del 4,4% entre la población de 16 a 64 años.

³ Otras fuentes estadísticas oficiales, como la Encuesta de Hogares 2004 del Gobierno Vasco, señalan en relación a los ingresos de las familias vascas que el 18% de ellas señala dice tener problemas económicos graves y que para el 9,8% la carencia de ingresos constituye su principal problema. El porcentaje de familias que indica como problema la insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas es del 5,3%, aunque alcanza el 25% entre las familias monoparentales.

- En lo que respecta a **la pobreza relativa**, cuyo umbral se sitúa en el 60% de la mediana del ingreso equivalente, **la situación de la CAPV no es, en términos comparativos, tan positiva**, aunque, con una incidencia del 16,5%, se encuentra ligeramente por debajo de la tasa media de la UE-15 (17%⁴). Registran mejores resultados países como Dinamarca, Suecia y Finlandia (11%), Austria (13%), Francia (14%), Bélgica (15%), o Alemania (16%), mientras que registran tasas más altas países como Reino Unido (18%), Italia (19%), España y Grecia (20%), o Portugal e Irlanda (21%)⁵. Debe señalarse en definitiva que, en comparación con la situación de los 15 países de la antigua UE, **Euskadi es la única comunidad política que, partiendo de unos indicadores de bienestar o de pobreza relativa menos favorables que los de la media europea, consigue, sin embargo, una posición notablemente mejor en términos de pobreza grave**.
- La Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (en adelante, EPDS) completa su medición de la pobreza, distinguiendo entre pobreza de mantenimiento y pobreza de acumulación. **En torno a 45.000 hogares vascos —un 6,2% de todos los hogares— se ven afectados por una de estas dos formas de pobreza, que alcanzan a 110.000 personas (5,2% de la población)**. En relación con estos dos tipos de riesgo de pobreza, la situación más frecuente es la de las personas que se ven afectadas únicamente por la pobreza de mantenimiento, es decir, por unos niveles bajos de renta, situación que suele adoptar un carácter coyuntural, aunque también se den casos de permanencia prolongada, y de la que puede salirse con el acceso a un empleo normalizado o resolverse mediante el ajuste de la cuantía de las prestaciones sociales a las necesidades. Un 3,5% de la población (73.718 personas) se encuentra en esta situación, mientras que un 2,2% se ve afectada por la pobreza de acumulación, caracterizada por la ausencia de ahorros o recursos acumulados con anterioridad. La situación más difícil y problemática es la de las familias afectadas por ambos tipos de pobreza, situación en la que se encuentra el 0,5% de la población (en torno a 4.000 familias)⁶.

⁴ Datos relativos a 2004.

⁵ También a nivel español, utilizando nuevamente un umbral propio para cada comunidad a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE (2004), la situación de la CAPV (16,7%) resulta, comparativamente, algo menos beneficiosa que la correspondiente a la de pobreza grave, aunque, en cualquier caso, registra tasas de bajos ingresos o pobreza relativa inferiores a la media estatal.

⁶ Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, Gobierno Vasco, 2004.

- **Los datos reflejan una evolución favorable a largo plazo de las tasas de pobreza, aunque dentro de una tendencia a la estabilización:** las tasas generales de pobreza han experimentado una ligera reducción en la CAPV a lo largo de los primeros años de la presente década (2000-2004), produciéndose en ese sentido una **contención de la pobreza** en ese periodo, frente a una caída algo más pronunciada entre 1996 y 2000⁷. Debe señalarse en cualquier caso que esta contención de la pobreza se produce en un contexto de inmigración, de encarecimiento de un bien básico como el de la vivienda y de desbloqueo del proceso de independización, lo que se ha traducido en un incremento de hogares independientes, muchos de ellos con recursos propios inestables.
- Gran parte de la problemática observada se asocia a la profunda transformación producida en los últimos cuatro años en el perfil de la pobreza como consecuencia del impacto de tres factores: la problemática económica creciente de las familias monoparentales, la inmigración y el acceso a una vida independiente de personas jóvenes sin una ocupación estable. Los datos ponen de manifiesto en ese sentido que el riesgo de pobreza es mucho mayor en los hogares encabezados por personas solas (sobre todo si tienen hijos a cargo), personas divorciadas, menores de 35 años, personas sin estudios, desempleadas y, muy particularmente, inmigrantes extracomunitarios.
- Por otra parte, los estudios de seguimiento realizados con grupos de personas en situación o riesgo de exclusión social ponen de manifiesto que se produce entre estas personas un **avance lento pero constante hacia la inserción:** los sucesivos informes del Observatorio de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social señalan en ese sentido que a lo largo de los años mejora entre la mayor parte de las personas objeto de seguimiento su situación en términos generales y de inserción laboral; la mejora en materia de empleo no siempre se traduce sin embargo en una posición económica más holgada y crece la problemática relacionada con el acceso a la vivienda. Las investigaciones realizadas también ponen de manifiesto, por ejemplo entre las personas receptoras de Renta Básica⁸, una **ausencia generalizada de sentimientos de exclusión social y una situación económica relativamente normalizada**. Por su parte, las principales entidades especializadas en el trabajo con personas en situación o riesgo

⁷ Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, Gobierno Vasco, 2004.

⁸ La Evaluación de la Renta Básica (Gobierno Vasco, 2004) indica que un 83% de los perceptores de esta prestación se consideran a sí mismos socialmente integrados.

de exclusión social registran un incremento en las demandas de atención⁹. Probablemente ello se debe, más que a un incremento neto en las situaciones de exclusión, a una mayor capacidad de acción de estas entidades y a un mayor acceso de las personas inmigrantes a su red de atención.

— Estos datos relativos al alcance y la evolución de las situaciones de pobreza y exclusión en la CAPV —globalmente positivos— son compatibles con la existencia de una serie de tendencias y problemáticas latentes que también resultan relevantes para el diagnóstico:

- **Feminización de la pobreza y monoparentalidad.** La incidencia de alguna forma de pobreza (mantenimiento o acumulación) es más de cinco veces superior en personas dependientes de una mujer (17,2% frente a 3,2% en el caso de un hogar cuya persona principal es un hombre)¹⁰. La incidencia de la pobreza entre las familias encabezadas por mujeres ha crecido ligeramente en los últimos años (en un 10% aproximadamente). También se produce en los últimos años un aumento importante en la incidencia de las diferentes formas de riesgo de pobreza entre las familias monoparentales, que pasa del 6,4% a 11,3%. Son precisamente estas familias, sobre todo cuando están encabezadas por mujeres, las que registran, respecto a las demás familias, tasas particularmente elevadas de desempleo (30%), eventualidad laboral (63%), carencia de ingresos por parte de las personas de referencia (6,9%), problemas graves de vivienda (31%) y problemas graves relacionados con la escasez de ingresos (34%)¹¹.
- **Concentración territorial de la pobreza.** Se produce entre 2000 y 2004 en la CAPV un proceso de urbanización de la pobreza y, sobre todo, de concentración de las situaciones de riesgo en las comarcas correspondientes a las tres capitales vascas, que pasan de concentrar al 42% de todas las personas pobres en 2000 al 62% en 2004. Este cambio se relaciona con una mayor presencia en estas comarcas de los colectivos con mayores tasas de pobreza (familias monoparentales, jóvenes o inmigrantes), así como con una situación comparativamente peor de este tipo de familias en esas comarcas.

⁹ Cáritas atendió en 2004 a 35.800 personas, un 10% más que en 2003. De ellas, alrededor del 50% eran mujeres y, en una proporción similar, inmigrantes.

¹⁰ Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, Gobierno Vasco, 2004.

¹¹ Encuesta de Hogares 2004, Gobierno Vasco, 2005.

- **Bajos salarios y deterioro de la capacidad protectora del empleo.** Si bien la CAPV es una de las comunidades autónomas con salarios medios más elevados y de las que registran una menor desigualdad salarial, los bajos salarios suponen un problema para el 13,9% de los hogares¹². Por su parte, la EPDS pone de manifiesto un notable incremento entre 2000 y 2004 de las situaciones de riesgo de pobreza en las familias dependientes de personas ocupadas, especialmente con ocupación no estable, para quienes la incidencia del riesgo de pobreza pasa del 4,0% al 6,7% entre 2000 y 2004. En ese sentido, puede decirse que en Euskadi el origen de la mayor parte de los problemas de pobreza y de ausencia de bienestar se asocian al paro, a la eventualidad laboral y a los bajos salarios¹³. La política de protección a la población con bajos salarios resulta en ese sentido fundamental.

La contención de las situaciones de pobreza a la que antes se ha aludido se ha producido en un contexto determinado además por:

- **Una espectacular reducción de las tasas de desempleo y un igualmente espectacular crecimiento de las tasas de ocupación, que colocan a la CAPV en una situación de, prácticamente, pleno empleo.** Entre 1995 y 2004, la tasa de ocupación ha pasado del 48,4% al 64,2% (del 62,2% al 74,7% en el caso de los hombres y del 34,4% al 53,7% en el caso de las mujeres¹⁴). Con todo, si bien las tasas de ocupación general y masculina son superiores a la media UE, la tasa de ocupación femenina es

¹² Encuesta de Hogares 2004, Gobierno Vasco.

¹³ Se ha puesto de manifiesto, con datos relativos a la EPDS de 2000, que más de la mitad de los casos de pobreza y/o ausencia de bienestar registradas en la CAPV (114.000) corresponden a hogares encabezados por desempleados e inactivos que perciben prestaciones sociales insuficientes. En otros 50.000 hogares, el problema son los bajos salarios, pues se trata de casos en los que, pese a estar formado por personas ocupadas, no se alcanzan los niveles mínimos de bienestar. Finalmente, en otros 15.000 hogares el bajo nivel de ingresos disponibles no constituye el origen principal de las realidades de precariedad, sino la combinación de ingresos a priori suficientes con un tamaño de hogar excesivo para la capacidad de cobertura de estos ingresos (L. Sanzo, *Inguruak*, 2004).

¹⁴ Esta mejora en la tasa de ocupación ha continuado a lo largo de 2005 y de 2006, habiendo alcanzado, según la PRA, en el cuarto trimestre de 2006 el 77,1% para los varones y el 58,3% para las mujeres.

todavía ligeramente inferior. La tasa de desempleo de larga duración se sitúa en torno al 3%, sensiblemente por debajo de la media UE.

- Pese a ello, el 18% de las familias vascas señalan como su principal problema alguno relacionado con el empleo¹⁵: el desempleo de alguno de los miembros de la familia es un problema grave para el 9,6% de los hogares, mientras la eventualidad en el empleo lo es para el 8,3% y las bajas remuneraciones para el 8,7%. La PRA, por su parte, señala que en unas 12.000 familias de la CAPV todos los activos están en situación de desempleo¹⁶. El desempleo entre las mujeres y los jóvenes, aunque se ha reducido en los últimos años, continúa siendo elevado (7,0% y 13,5%, frente al 5,7% del conjunto de la población activa). Es patente en cualquier caso, en resumen, que **la mejora en los índices de empleo no se ha visto acompañada por una reducción de la misma magnitud en las tasas de pobreza**.
- Un no menos **espectacular incremento en el precio de la vivienda**, tanto en régimen de alquiler como de propiedad: entre 2000 y 2005 el precio por metro cuadrado de la vivienda libre se ha incrementado en la CAPV en un 51% (de 2.169 a 3.281 euros) y el de los alquileres mensuales en un 34% (de 593 euros a 796)¹⁷. Paralelamente, la puesta en el mercado de viviendas de protección oficial se ha incrementado y lo ha hecho en mayor medida que las viviendas libres, sin superar no obstante en ningún caso el 30% de las viviendas puestas cada año a la venta. Menos positiva ha sido la evolución en las promociones de viviendas de protección oficial, para la venta o el alquiler, en régimen especial, en principio destinada a las familias con menos recursos económicos.
- **El incremento en los precios ha originado que la vivienda se convierta en uno de los principales problemas de las familias vascas**¹⁸: para un 20,8% de las familias se trata de un problema grave y para un 13,4% constituye su principal problema. Lo mismo ocurre entre las personas en situación o riesgo de exclusión social¹⁹. Parece haberse estabilizado por otra parte —en la banda de los 80.000/90.000— el número

¹⁵ Encuesta de Hogares 2004, Gobierno Vasco.

¹⁶ La Encuesta de Hogares 2004 del Gobierno Vasco eleva esa cifra hasta 32.000 (4,3%).

¹⁷ Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria en la CAPV, EUSTAT, 2005.

¹⁸ Encuesta de Hogares 2004, Gobierno Vasco.

¹⁹ Observatorio de Procesos de Exclusión e Incorporación Social de Sartu, 2005.

de personas jóvenes que necesitan acceder a su primera vivienda tras el fuerte crecimiento experimentado en los años 90. Junto a esto, unas 47.000 familias, el 6,7%, señalan la necesidad de un cambio de vivienda.

- Un muy notable **incremento del número de personas inmigrantes** empadronadas en la CAPV, que han pasado de representar el 2,3% de la población en 2003 al 3,4% en 2005, partiendo del 1,1% en 2000. En 2005, la población extranjera ascendía en la CAPV a 72.767 personas²⁰, de las que una cuarta parte proceden de otros países de Europa. De todas ellas, se estima que menos de 40.000 contaban con permiso de residencia. Según la EPDS la tasa de pobreza grave de la población inmigrante se situaba en 2004 en el 23%, mientras que solo afectaba al 3,1% de la población no inmigrante.

2.1.2. Desarrollo e impacto de las políticas públicas contra la pobreza y la exclusión

La contención en las tasas de pobreza a las que antes se ha hecho referencia, y la caída en las formas más graves de pobreza, es sin duda resultado de unas políticas públicas en la materia que han recibido un nuevo impulso en los últimos años y que permiten prevenir con bastante eficacia las formas más graves de pobreza. En ese sentido, la EPDS pone de manifiesto que las prestaciones sociales reducen en un 85% las tasas de pobreza de las familias vascas, correspondiendo un 19% de esa reducción a las prestaciones no relacionadas con la supervivencia y la jubilación: en términos absolutos, unas 85.000 personas superan el umbral de la pobreza en Euskadi gracias, entre otras prestaciones, a la Renta Básica, las AES y las ayudas a la familia.

En términos comparativos, limitando el análisis al Estado español y a la población de 16 a 64 años (susceptible de experimentar en mayor medida el impacto de las prestaciones no contributivas de ámbito autonómico), **Madrid y la CAPV se configuran como las comunidades autónomas que en mayor medida hacen descender las tasas de pobreza severa a través de las prestaciones económicas** no relacionadas con la supervivencia o la jubilación (las tasas de pobreza descienden en un 59% y un 50%, respectivamente).

²⁰ Observatorio Vasco de la Inmigración, 2005.

Renta Básica

La Renta Básica constituye, en términos de gasto y de cobertura, la principal herramienta de las Administraciones vascas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Como consecuencia de los cambios introducidos en los últimos años en los criterios de acceso, el número de personas perceptoras de la prestación se ha incrementado notablemente, pasando de 21.464 perceptoras en 2002 a 33.675 perceptoras en 2006, pasando por los 31.654 en 2005²¹, lo que supone un 6,8% de incremento en el último año. La tasa de prevalencia, o número de personas perceptoras por cada 1.000 hogares ha pasado del 31,7 por mil de 2004 al 36,5 en 2006. En términos de gasto, con datos de 2005, las Administraciones públicas destinaron a la Renta Básica un total de 139,350 millones de euros, con un gasto de 4.402 euros por titular. La cuantía de la prestación para una persona, por último, ha experimentado desde 2002 un incremento del 24%, hasta alcanzar los 505 euros en 2005 (equivalentes al 84,5% del SMI anual). En el año 2006 la cuantía se elevó al 87% del SMI alcanzando los 549,01 euros con los incrementos recogidos en el siguiente cuadro.

TABLA 1

Evolución de la Renta Básica

	2002	2006	Incremento
Personas beneficiarias	21.464	33.675	56,99%
Cuantía	407,5 €	549,01 €	34,7%
Gasto (en millones de €)	82,9	153,7	85,4%

En términos comparativos con el resto de las Comunidades Autónomas, se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones que **la Renta Básica de la CAPV constituye, con gran diferencia, el modelo de rentas mínimas más desarrollado del Estado**, con tasas de cobertura, cuantías y gasto que se alejan claramente de las que registran, incluso, las comunidades —como Navarra, Madrid, Asturias o Cataluña— que en mayor medida han

²¹ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2005.

desarrollado sus propios sistemas de rentas mínimas²². No cabe duda en ese sentido que **la Renta Básica de la CAPV constituye la principal referencia en el Estado en lo que se refiere a las Rentas Mínimas de Inserción y que ha tenido efectos claramente positivos —sin que se hayan manifestado efectos negativos de importancia— en la contención y la prevención de las situaciones más graves de pobreza y exclusión.**

Por otro lado, puede señalarse que **la Renta Básica vasca se sitúa en parámetros europeos en lo que se refiere a la cuantía y la cobertura de las necesidades básicas**²³. El análisis de la situación en Europa indica, efectivamente, que la Renta Básica para una persona en la CAPV es equiparable en cuantía y en distancia respecto al umbral de pobreza a la mayor parte de las rentas mínimas europeas, e incluso superior cuando se tienen en cuenta las AES. **La Renta Básica comparte además con el resto de los sistemas europeos de rentas mínimas las características básicas de condicionalidad respecto a la voluntad de inserción y a la disponibilidad para la inserción laboral.**

Debe señalarse, por otra parte, que la Renta Básica ha experimentado el proceso de desarrollo al que se ha hecho referencia con el **apoyo generalizado de las fuerzas económicas, sociales y políticas** que, en líneas generales, han respaldado las características del modelo. **El apoyo se extiende al conjunto de la sociedad, que en un 84% valora positiva o muy positivamente esta prestación**²⁴. Debe señalarse sin embargo que, en los últimos meses, la Renta Básica —y en especial su cuantía y vinculación al SMI, así como los límites de acceso en cuanto a la edad, que ya fueron rebajados de 25 a 23 años en 2003— han sido objeto de debate político y social. El desarrollo de la Renta Básica se ha producido, además, manteniéndose unos **niveles relativamente reducidos de dependencia y de cronificación**²⁵.

²² La comparación con el resto de las CC.AA. pone de manifiesto además que la CAPV ha desarrollado un sistema más «universalista» que en el conjunto del Estado, en la medida en que se conjuga una alta cobertura con una cuantía por perceptor elevada.

²³ Si bien debe decirse que, en algunos de esos países, los perceptores de estas ayudas pueden acceder a otras prestaciones sociales que no existen o se han desarrollado en menor medida en nuestro país.

²⁴ *Valoraciones sobre ayudas sociales en la CAPV*, Gabinete de Prospección Sociológica, Gobierno Vasco, 2004.

²⁵ Según los datos facilitados por la Viceconsejería de Inserción Social y Familia, el 25% de los actuales perceptores de la prestación pueden considerarse de larga o muy larga estancia, puesto que acumulan más de 73 mensualidades. El 21% acumula menos de 13 meses y el 31% entre 13 y 36.

La muy positiva valoración que debe hacerse de la Renta Básica no impide en cualquier caso poner de manifiesto algunos de sus problemas y disfunciones:

- Dificultades para la consecución de la inserción laboral. Datos de Evaluación ponen de manifiesto las dificultades de las personas perceptoras de Rentas Básicas para la consecución de la inserción en el mercado laboral. No obstante es un hecho reconocido que las dificultades de inserción laboral no pueden atribuirse de forma exclusiva a deficiencias de los dispositivos implementados, en la medida en que la situación del mercado de trabajo repercute de forma clara en este objetivo: la eventualidad laboral y los niveles retributivos de los empleos menos cualificados, a los que acceden mayoritariamente estos colectivos, suponen sin duda un serio obstáculo a la salida permanente del sistema de ayudas de estas personas perceptoras.
- Se han puesto de manifiesto además las **dificultades con las que se encuentran a menudo los Servicios Sociales de Base a la hora de realizar el trabajo de diagnóstico individualizado y acompañamiento social que les corresponde**, dificultad sólo en parte paliada a través de las Ayudas de la Viceconsejería de Inserción Social y Familia para la contratación de personal de refuerzo en las entidades locales —cuyo montante y número de personas beneficiarias ha ido aumentando año tras año²⁶— y del desarrollo de la herramienta informática «Diagnóstico e Intervención Social»²⁷. Por su parte, **los convenios de inserción, cuyo desarrollo es todavía menor del deseado, son considerados positivamente por buena parte de las personas usuarias y profesionales del trabajo social**²⁸. Puede decirse en cualquier caso que los dos pro-

²⁶ Según los datos de evaluación del Plan Vasco de Inserción para 2005, en los tres años de vigencia del plan se han distribuido un total de 15 millones de euros en estas ayudas, beneficiándose cada año de ellas entre 80 y 90 entidades locales.

²⁷ La evaluación de la Renta Básica pone de manifiesto que las deficiencias en cuanto a recursos humanos destinados a los Servicios Sociales de Base inciden de forma especialmente negativa en el desarrollo de los procesos de inserción y en las posibilidades de seguimiento de las **personas usuarias**, lo que lleva a atender principalmente los casos más urgentes, así como a una escasa dedicación de **las personas trabajadoras** sociales a su función, relegada por tareas administrativas y de gestión. Cabe destacar, en cualquier caso, la valoración positiva de los efectos del Programa de Técnicos de Refuerzo, que ha mejorado la situación en diferentes municipios de la CAPV, así como los esfuerzos que están realizando algunos Ayuntamientos para separar estas funciones y dedicar el personal cualificado en inserción de forma principal a esta actividad.

²⁸ Evaluación de la Renta Básica, Gobierno Vasco, 2004.

blemas señalados —sobrecarga de los servicios sociales de base y dificultades para alcanzar objetivos de inserción más allá de la cobertura de las necesidades básicas— son problemas comunes a la mayor parte de los sistemas de rentas mínimas de nuestro entorno (Navarra, Madrid, Francia...).

- Se produce una **desigual cobertura de la Renta Básica en los diversos territorios de la CAPV, con diferencias que sólo en parte se justifican por una mayor incidencia de las situaciones de pobreza o de desempleo en cada uno de los territorios**, ya que la mayor diferencia se debe a los distintos complementos que se aplican en cada una de las Diputaciones Forales.

Ayudas de Emergencia Social

Las Ayudas de Emergencia Social (AES) constituyen un componente fundamental de las políticas públicas contra la pobreza que se desarrollan en la CAV. En términos de gasto en 2005 el conjunto de Administraciones de la CAPV destinaron a estas ayudas un total de 30 millones de euros, un 50% más que en 2002, y se beneficiaron de ellas 24.288 personas, un 47,2% más que en 2002²⁹. En 2006 las personas beneficiarias han sido 26.094, con un presupuesto de 35 millones de euros, lo que supone un 57% más que en 2002. Se ha puesto de manifiesto en ese sentido que la importancia del recurso a las AES no es meramente formal sino que constituye una de las características del modelo normativo diseñado en Euskadi en la lucha contra la pobreza. No se trata en este sentido de un complemento marginal sino de un elemento específico del modelo de intervención, con una dimensión presupuestaria importante³⁰.

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, lo que ha provocado la falta de cobertura de necesidades en la población. En esta situación, que ha generado importantes tensiones en el modelo, influyen el carácter limitado de la partida presupuestaria y 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

²⁹ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2005. Datos provisionales.

³⁰ Sanzo, L. La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. En: *Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad» en España*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001.

fueron diseñadas), sino a la cobertura de situaciones estables (pago de alquileres principalmente), entra en cuestión la propia naturaleza de la prestación. En ese sentido, **las AES continúan siendo uno de los puntos críticos del sistema**³¹, lo que apunta a la necesidad de articular medidas de mayor alcance tanto desde el punto de vista de la promoción de viviendas accesibles para las personas en situación o riesgo de exclusión social como de la articulación de un sistema estable de prestaciones económicas complementarias que posibiliten a las personas receptoras de la renta mínima de inserción afrontar los gastos estructurales relacionados con la vivienda, permitiendo al tiempo redirigir las AES hacia la cobertura de los gastos extraordinarios.

Políticas activas de empleo

Por otra parte, desde las instituciones vascas, en la línea de garantizar tanto el derecho a una prestación económica de garantía de ingresos como los recursos necesarios para la inserción sociolaboral, se ha apostado por el **desarrollo de políticas activas de empleo particularmente orientadas a las personas receptoras de la Renta Básica**. En ese sentido debe valorarse como muy positivo el desarrollo de los siguientes programas:

- **Estímulos al Empleo:** se calcula que en 2004 recibieron estímulos al empleo entre un 20% y un 25% de las unidades familiares receptoras de Renta Básica, porcentaje que duplica el que se registra, por ejemplo, en Francia. El incremento en la percepción de esta ayuda responde al hecho, ya señalado, de que la prestación se concede cada vez más como complemento a personas normalizadas que perciben bajos salarios. **Su importancia a la hora de neutralizar el posible efecto desincentivador que puede suponer el establecimiento de cuantías cercanas al salario potencial de estas personas en el mercado de trabajo se ve sin embargo, en parte, obstaculizado por la relativa complejidad administrativa del sistema.** De hecho, puede decirse que desde el punto de vista administrativo, el sistema de Renta Básica no se adapta a las necesidades de las personas que mantienen una vinculación intermitente con el mercado de trabajo, pese a que constituyen una parte considerable del total de personas beneficiarias.

³¹ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2004. Resumen ejecutivo. Gobierno Vasco, 2005.

- **Auzolan:** En 2005 participaron en el programa Auzolan un total de 801 personas, un 30% más que en 2002, aumentándose entre 2002 y 2005 en un 103% el montante de las subvenciones destinadas al programa (8,14 millones en 2005). Estos datos ponen de manifiesto la **progresiva consolidación del programa, que recibe cada vez mejor acogida por parte de las personas usuarias y gestoras del programa**³². La evaluación realizada muestra que el programa Auzolan está teniendo un impacto sociolaboral positivo, pues hasta un 73,2% de las personas usuarias han trabajado, al menos durante un determinado tiempo, después de su participación en el programa. Por otra parte, en el momento de realizar la evaluación estaban trabajando el 42,4% de los participantes.
- **Empresas de Inserción:** programa de reciente creación. Entre 2003 y 2005 el montante de las subvenciones concedidas ha pasado de 1,83 millones de euros en 2003 a 5,17 millones en 2005³³. Se considera esta evolución como positiva. Evaluado el programa de ayudas a empresas de inserción, se observa que el 37,9% de las personas que han finalizado su ciclo en las empresas de inserción ha encontrado un empleo.

Debe destacarse que en 2005 se destinaron 14,5 millones a los programas de inserción (Auzolan, subvenciones a empresas de inserción, y otros programas de inserción), lo que pone de manifiesto la importancia que están adquiriendo las políticas activas de inserción en el modelo de inserción y protección social establecido en la CAPV. No obstante, parece clara la necesidad de intensificar los esfuerzos en este ámbito.

Otras prestaciones económicas

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, o que, aun accediendo a estas ayudas, cobran cuantías inferiores al SMI.

³² Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2005.

³³ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2005.

Sólo en 2005, la Diputación Foral de Álava destinó 0,23 millones de euros a sus Ayudas Especiales en Situaciones de Necesidad y 1,08 millones a complementar las cuantías percibidas por personas receptoras de pensiones y subsidios (PAGAMI II). Bizkaia, por su parte, destinó 5,7 millones a las ayudas Individuales a personas receptoras de Pensiones y Subsidios, 10,8 millones a complementar la cuantía de la Renta Básica (PAGAMI) y 2,7 millones a las ayudas especiales para la inserción. En total, **durante los tres años de vigencia del Plan, Álava y Bizkaia han destinado a estas ayudas unos 20 millones de euros al año**, lo que representa una proporción considerable del conjunto del gasto en prestaciones económicas contra la exclusión³⁴.

Si la cobertura de estas necesidades es un paso claramente positivo que amplía la red de garantía de la ciudadanía vasca, 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/Territorio³⁵. En el mismo sentido, la aprobación de normas forales —en ocasiones de difícil cumplimiento— tendentes a complementar las cuantías que perciben determinados colectivos introduce un factor de incertidumbre en el sistema de rentas mínimas y pone de manifiesto la necesidad de un pacto social que equilibre las prestaciones y que evite que, en función de coyunturas particulares, se den pasos que generen desigualdad.

Servicios sociales especializados para la inserción social

El I Plan Vasco de Inserción establece como uno de sus objetivos el de 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 del sistema de servicios sociales. En ese sentido, además del importante papel que cumplen los servicios sociales de base para la gestión de las prestaciones y otras actuaciones para la inserción social hay que señalar los avances que se han producido en los tres años de vigencia del Primer Plan Vasco de Inserción en el terreno de los servicios sociales especializados en la medida

³⁴ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2005.

³⁵ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2004. Resumen ejecutivo. Gobierno Vasco, 2005.

en que han ido desplegando y fortaleciendo diferentes tipos de respuestas a las necesidades y demandas de las personas en situación o riesgo de exclusión social. Servicios y prestaciones gestionados y desarrollados por las Diputaciones Forales. También las Leyes como la de la Atención a la Infancia y a la Adolescencia o Planes como el Plan para la Incorporación de las Personas con Discapacidad al Mercado de Trabajo Ordinario del País Vasco, el Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano, o los planes elaborados por el Gobierno Vasco, en materia de drogodependencias y de inmigración han contribuido a ello. Es también destacable la puesta en marcha —a menudo en colaboración o a iniciativa de las entidades sin fin de lucro— de dispositivos de diferente nivel para el abordaje de las situaciones más críticas de pobreza y exclusión social.

El desarrollo de los servicios especializados para la inserción social en la CAPV adolece, sin embargo, de carencias y dificultades que el II Plan Vasco de Inserción debería, de alguna forma, abordar. Una de ellas es la de la **integración y la coordinación de los diferentes agentes** que intervienen en este campo, caracterizado, más si cabe que otros ámbitos del bienestar social, por la dispersión y la diversidad. Resulta igualmente de particular importancia **buscar un mayor grado de equiparación territorial en el desarrollo y alcance de los diferentes servicios especializados**, que, debido en parte a la obsolescencia de la normativa legal, dependen en gran medida de la voluntad que en cada momento muestren diputaciones y ayuntamientos. Sería por tanto deseable, junto a la necesaria adecuación de la legislación en la materia, que se acordara por parte de todas las instituciones competentes la cobertura, el contenido y los requerimientos de los servicios sociales especializados que deberían ofrecerse en cada territorio y municipio, siempre obviamente respetando la autonomía de las instituciones forales y locales para el establecimiento de sus propias políticas y objetivos en materia de inserción social y servicios sociales.

El establecimiento de ese mapa de servicios sociales especializados posibilitaría no sólo el derecho de toda la ciudadanía a recibir un mismo nivel de atención al margen de su lugar de residencia, sino que, sobre todo, dotaría a las personas responsable del pilotaje de los procesos de inserción social de los recursos que precisan para poder realizar su labor. Puede señalarse en ese sentido que, **alcanzado un grado razonable de protección económica para las personas en situación de exclusión social que residen en la CAPV, la dotación de los suficientes recursos especializados para la atención de los colectivos más vulnerables se configura hoy como el principal reto del sistema vasco de inserción social.**

2.1.3. Gasto público contra la exclusión social: comparaciones con la UE

Si se suma el gasto público que las administraciones vascas destinan a través de los programas señalados a la lucha contra la exclusión, se observa que **la CAPV alcanza el gasto medio que realizan los países de la UE-15 en la materia, llegando a triplicar, en términos de gasto por habitante³⁶, el esfuerzo económico que se realiza a nivel estatal.** De hecho, el único ámbito de la protección social en el que el gasto en la CAPV es equiparable al europeo es el de la lucha contra la pobreza y la exclusión.

TABLA 3

Gasto en protección social y contra la exclusión

	1	2	3	4
CAPV	19,2	68	5.194	101,8
EU 15	28,3	101	6.926	100,6
EU 12	28,1	100	6.564	98,0
EU 25	28,0	100	6.012	86,9
España	19,7	70	4.186	37,4

1. Gasto en protección social en 2003 (% del PIB). 2. Porcentaje del gasto en protección social respecto a la media UE25 en 2003 (UE25=100). 3. Gasto en protección social por habitante en 2003 (unidades de paridad de poder de compra). 4. Gasto en exclusión social por habitante en 2003 (unidades de paridad de poder de compra). Fuente: Cuenta de la Protección Social, EUSTAT 2006.

El hecho de que la lucha contra la exclusión social sea la única función de la protección social en la que se alcanzan en Euskadi —e incluso superan— los niveles europeos de gasto pone de manifiesto, como se ha señalado anteriormente, que el sistema formado por las AES y la Renta Básica —determinado a nivel autonómico— está

³⁶ En términos de porcentaje del PIB, el gasto vasco en el ámbito de la pobreza y la exclusión social también se acerca a los parámetros europeos (0,37% del PIB, frente a 0,4% estimado a nivel de la UE). Sin embargo, si se tiene en cuenta que los datos se refieren a 2003 y dado el crecimiento del gasto en exclusión social registrado en 2004 y 2005 en Euskadi, es posible pensar que, a fecha de hoy, el gasto que se realiza en la materia supere ya el nivel medio europeo.

compensando las profundas carencias de los sistemas básicos de la protección social —Seguridad Social y, en menor medida, desempleo—, que vienen determinados a nivel estatal.

2.2. Resultados y aportes de la evaluación del primer Plan Vasco de Inserción

*Evaluación del I Plan Vasco de Inserción. Logros y dificultades de un plan en permanente actualización*³⁷

La evaluación del I Plan de Inserción ha puesto de manifiesto la consolidación del modelo de lucha contra la exclusión basado en el principio del 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, haciendo a la persona más autónoma y autosuficiente para la obtención de ingresos mediante el trabajo.

La valoración global del Plan por parte de los agentes implicados resulta positiva. La cobertura de la Renta Básica y su cuantía, 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 de 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 asistencia sanitaria, son aspectos del Plan valorados positivamente.

Las personas evaluadoras han identificado también **avances significativos** en aspectos que afectan al diseño de las intervenciones y a los procesos:

- **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 dife-

³⁷ Plan Vasco de Inserción. Evaluación 2004. Resumen ejecutivo. Gobierno Vasco, 2005.

rentes Administraciones por la atención a sus personas usuarias con mayores dificultades, es decir, por aquellas 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.

- **La preocupación por acercar la inserción laboral y el ámbito social.** Circunscrita al ámbito de los Servicios Sociales, el Empleo y la Formación, supone sin embargo un factor de cambio que merece destacarse en esta visión general del Plan, dada la profundidad de las modificaciones que se están introduciendo en estas áreas.
- **La participación y colaboración** en el diseño de herramientas y de metodologías de trabajo de profesionales de las distintas administraciones.
- **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.

Entre los aspectos críticos identificados cabe destacar la transformación de la naturaleza de las AES, que de su concepción inicial como ayudas puntuales para situaciones de emergencia han devenido en ayudas periódicas por la presión de la fuerte incidencia de los problemas relacionados con la vivienda, la necesidad de mejorar la coordinación de los diferentes ámbitos administrativos en el proceso de ejecución y aplicación de plan, las desigualdades territoriales en determinadas prestaciones económicas y servicios, la necesidad de una mayor definición de las funciones de las distintas administraciones en este ámbito y, finalmente, la necesidad de mejorar algunos aspectos relativos al diseño del Plan así como los mecanismos de difusión y de seguimiento de la aplicación y ejecución del mismo.

Estas líneas identificadas constituyen corrientes de profundidad del modelo, si bien se observan igualmente espacios de mejora:

- Los procesos iniciados, cuyo enfoque ha sido valorado en general como adecuado, presentan en algunos casos **dificultades en su implementación, principalmente relacionadas con la coordinación de determinadas áreas del Plan.** Esta relativa len-

titud en su aplicación, reflejo de las diferentes situaciones que atraviesa cada entidad, puede requerir una revisión general para establecer prioridades y calendarios de implementación viables para todas las entidades implicadas.

- A pesar de la dificultad de evaluar intervenciones en procesos de permanente adaptación y mejora, el **establecimiento de un marco evaluatorio previamente consensuado con los principales actores del modelo** y, en particular, la definición de la temporalidad en la recogida de información y los indicadores básicos a estudiar en cada ámbito, parecen igualmente necesarios para solventar las dificultades encontradas y ofrecer un referente estable a entidades que se ven obligadas a participar en procesos evaluatorios muy diversos.

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 y constante por conseguir su cobertura con algunos avances muy significativos —no exentos de dificultades— en el modelo. En el ámbito de la coordinación y colaboración entre las entidades se observan asimismo, en la evaluación, 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 en el futuro.

A partir de estas consideraciones, la Evaluación avanza las siguientes propuestas para el desarrollo del II Plan Interinstitucional de Inclusión Social:

- Activación de las comisiones interdepartamental e interinstitucional o establecimiento de una secretaría técnica.
- Redacción más uniforme de los contenidos del Plan.
- Redacción de programas operativos anexos al Plan por parte de las Diputaciones Forales en las que, con un mayor nivel de concreción, planteen sus objetivos en materia de inserción.
- Establecimiento de procesos consensuados y sistematizados de evaluación.
- Establecimiento de indicadores diferenciados de procesos y de resultados.
- Mejora de la difusión del plan —tanto de sus medidas y objetivos, como de sus resultados y logros— entre los actores implicados y entre el conjunto de la población.

2.3. Evolución de las políticas de lucha contra la exclusión en el País Vasco dentro del contexto europeo

Se resumen a continuación algunos de los elementos que han caracterizado la evolución de las políticas sociales de nuestro entorno en los últimos años y que, de acuerdo con el diagnóstico realizado, se consideran relevantes para la formulación de las líneas estratégicas básicas del II Plan Interinstitucional de Inclusión Social.

2.3.1. Consolidación del principio de doble derecho: derecho a la inclusión social y derecho a la protección económica

El sistema vasco de inserción se asienta en un modelo de doble derecho: el derecho a la protección económica y el derecho a la inserción socio-laboral.

Este principio de doble derecho responde, en primer lugar, a la filosofía que desde su creación han mantenidos los sistemas de rentas mínimas de inserción o de «tercera generación»³⁸, es decir, la estrecha vinculación entre el objetivo de garantía de ingresos y el de inserción sociolaboral, que se materializa a través de la firma de contratos específicos entre la Administración y las personas beneficiarias en los que ambas partes se comprometen mutuamente. Partiendo de esa vinculación, el principio de doble derecho reconoce tanto el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse del empleo o de regímenes de protección social, como el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción laboral y social³⁹. Al situar ambos derechos en el mismo plano, se rompe sin embargo con la tenden-

³⁸ El principal exponente de esta nueva aproximación al problema de la pobreza es el *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) introducido en Francia en diciembre de 1988, primer ejemplo del nuevo modelo de rentas mínimas de inserción que, a partir de entonces, iría difundándose en muchos países de Europa. El RMI francés constituye, en este sentido, la primera expresión del nuevo paradigma de modelo de garantía de ingresos mínimos que se consolida en los países occidentales a lo largo de los años 80, alternativa a los sistemas inicialmente establecidos en el centro y norte de Europa y en Norteamérica.

³⁹ Según la Ley 15/2001 de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, que establece de forma explícita el principio de doble derecho, el derecho a la obtención de medios para satisfacer las necesidades básicas de la vida se hace efectivo mediante la prestación económica de garantía de ingresos mínimos, mientras que el derecho a los apoyos personalizados para la inserción social y la-

cia, presente en determinados sistemas de rentas mínimas, a considerar la prestación económica en todos los supuestos como herramienta supeditada al proceso de inserción.

El modelo de doble derecho establece así una nueva relación entre prestación económica y actividades de inserción, reconociendo la existencia de dos lógicas distintas con procedimientos diferenciados. La diferenciación de ambos derechos implica la asunción de que el derecho a la prestación económica se extiende a las personas que presentan única y exclusivamente una problemática relacionada con la insuficiencia de sus recursos económicos y que, por razones ajenas a su voluntad, no alcanzan un nivel mínimo de ingresos, aun cuando no presenten una situación de exclusión social y no precisen por tanto de apoyos para la inserción. Se ha señalado en ese sentido que la principal implicación de la propuesta de regulación separada del derecho a una prestación económica y del derecho paralelo a apoyos personalizados para la inserción laboral y social es que la dinámica de ambos instrumentos de intervención queda separada, pudiendo darse casos de acceso separado a uno u otro tipo de intervención⁴⁰.

El modelo de doble derecho rompe por tanto con la concepción de unas rentas mínimas basadas exclusivamente en la contraprestación o la contrapartida —no así con el principio de condicionalidad y reciprocidad—, en la medida en que la prestación se concede a quien carece de ingresos por razones ajenas a su voluntad, y resulta además un requisito imprescindible para avanzar en la universalidad del derecho a la prestación en la medida en que la prestación económica no se concibe, única y exclusivamente, como herramienta de apoyo a eventuales procesos de inserción y en la medida en que, por tanto, facilita el acceso a la misma a personas que no están en situación o riesgo de exclusión social.

2.3.2. Universalización y especialización

El reconocimiento de ese principio de doble derecho a la inserción y a la protección económica y de su posible disociación, adquiere particular relevancia en un contexto en el

boral se hace efectivo mediante el acceso a los programas de los servicios sociales y de empleo, en el marco de los programas individualizados de inserción de contenido consensuado y negociado entre estos servicios y las personas beneficiarias.

⁴⁰ Ruiz de Azúa, N. (dir.). *Indicadores de pobreza y exclusión. Una propuesta desde una perspectiva de género*. Instituto de la Mujer, MTAS, 2004.

que crece, en muchos países, el porcentaje de personas dependientes de los programas de garantía de rentas y, en consecuencia, aumenta la diversidad en cuanto a sus circunstancias y necesidades. Aunque ciertamente, siguen siendo mayoría entre las personas que perciben estas ayudas aquellas que presentan dificultades graves de acceso al empleo y/o de inserción social, va creciendo el porcentaje de personas que reciben la prestación como complemento a un salario o a una prestación económica insuficiente para subvenir a sus necesidades⁴¹.

En este contexto —en el que, por diversas razones, crece el número de personas perceptoras de rentas mínimas y confluyen en un mismo sistema personas con necesidad de apoyos especializados para la inserción y personas que no precisan de ellos—, los sistemas de garantía de mínimos pueden tender a la universalización o a la especialización. La universalización pasa por acoger en el dispositivo de RMI a todas las personas con necesidad de protección económica —al margen de sus necesidades de inserción—, estableciendo condiciones y requisitos de acceso diferentes, adaptados a las necesidades de cada perfil⁴². La especialización pasa a su vez por centrar las rentas mínimas de inserción en sus originales personas beneficiarias —las unidades familiares con dificultades económicas y de inserción—, reforzando el vínculo entre prestación y necesidades de inserción.

La opción probablemente más idónea consistiría en combinar ambos objetivos especializando las rentas mínimas de inserción, tal y como hoy las conocemos, en las unidades familiares que carecen de otras fuentes de renta y/o presentan dificultades graves de inserción y reforzando en su seno el tratamiento individualizado, por una parte, y, por otra, estableciendo para todas aquellas unidades familiares cuyas necesidades son básicamente económicas un sistema alternativo de garantía de rentas, no necesariamente radicado en el ámbito de los Servicios Sociales, y fundamentalmente orientando a complementar los ingresos laborales o de otro tipo que, en grado insuficiente, estas personas puedan percibir. El coste de esta opción —probablemente no muy superior al de la universalización a

⁴¹ Según datos de la Viceconsejería de Inserción del Gobierno Vasco, casi una cuarta parte de los actuales perceptores de la RB en Euskadi tienen una dependencia económica media o baja respecto de la prestación, es decir perciben menos del 40% del importe completo al que tendrían acceso si la unidad familiar careciera por completo de ingresos propios.

⁴² Esta es la vía por la que, *de facto*, se está desarrollando el sistema de rentas mínimas en la CAPV.

la que se ha hecho referencia— vendría en gran medida determinado por el grado de individualización de la prestación y por la cuantía mínima garantizada.

La cobertura por parte del sistema de rentas mínimas de las necesidades de las personas receptoras de prestaciones económicas insuficientes (viudedad, desempleo, PNCs) y de las personas que perciben salarios bajos o tienen una ocupación laboral inestable se aviene, por otra parte, al reparto competencial establecido en la CAPV, que carece de competencias en materia de Seguridad Social y prestaciones por desempleo y cuyo sistema de rentas mínimas se ve obligado a suplir algunas de las carencias de esos sistemas⁴³. La cobertura de estas problemáticas permitiría, al mismo tiempo, reducir el diferencial que en términos de ausencia de bienestar o de bajos ingresos registra la CAPV en relación a los países más avanzados de Europa en esta materia⁴⁴.

2.3.3. Activación de las políticas sociales y rentabilización del empleo

Aunque presente en las políticas sociales y de empleo de diversos países desde los años 70, la activación —es decir, la introducción, o el refuerzo, de un vínculo explícito entre, de una parte, la protección social y, de otra, la participación laboral— se constituye a lo largo de los años 90 como el principal objetivo de las políticas sociales. Las personas expertas coinciden en señalar sin embargo que no existe un modelo único de activación y que las fórmulas elegidas para hacer realidad este objetivo van desde el *workfare* de inspiración liberal —fundamentalmente basado en la imposición de sanciones y estrictos límites temporales— a las políticas aplicadas en los países escandinavos, que combinan

⁴³ Aplicando la tipología propuesta por Serge Paugam (Paugam, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, 2005), puede decirse que las prestaciones por desempleo y de la Seguridad Social, que representan el grueso de las prestaciones económicas en el ámbito de la protección social, y que vienen determinadas a nivel estatal, corresponden en Euskadi a un modelo de *pobreza integrada*, en el cual la protección social pública juega un papel residual. Las prestaciones de garantía de mínimos, por el contrario, determinadas a nivel autonómico, corresponden a un modelo de *pobreza descalificadora*, que, entre otros factores, se caracteriza por una amplia cobertura de este tipo de prestaciones.

⁴⁴ Como más adelante se indica, mientras la tasa de pobreza grave o severa (el porcentaje de la población que percibe ingresos inferiores al 40% de la renta mediana equivalente) de la CAPV es manifiestamente inferior a la media de la UE-15 (3,7% de la población), la tasa de riesgo de pobreza (60% de la renta mediana equivalente) es sólo ligeramente inferior.

prestaciones universales de elevada cuantía con una oferta generalizada de programas de empleo y formación. En cualquier caso, en los últimos años al menos una decena de Estados europeos han reformado su legislación en el sentido de reforzar el carácter condicional de la prestación, así como los dispositivos de búsqueda de empleo, de formación o de ayudas a la contratación para las personas perceptoras de rentas mínimas y, en general, personas paradas de larga duración.

Las políticas sociales aplicadas en la CAPV —y en particular las articuladas en torno a la Renta Básica y el resto de las políticas contra la exclusión social— han asumido desde su creación el reto de la activación, como pone de manifiesto el reconocimiento de un derecho específico a recibir de la Administración los apoyos necesarios para la inserción sociolaboral.

Junto a las medidas tradicionales de activación aplicadas en nuestro entorno (formación, orientación e intermediación, empleo social protegido, ayudas a la contratación, por citar únicamente las más reseñables), en los últimos años, y en el marco de este objetivo de activación de las políticas asistenciales, han recibido notable atención las políticas dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para las personas perceptoras de rentas mínimas como para las personas inactivas. Puede decirse incluso que el desarrollo de estas políticas —englobadas bajo el nombre genérico de «*making work pay*»⁴⁵ o MWP— constituye la principal novedad de los últimos años⁴⁶ en las políticas sociales de los países occidentales y que implica un cambio de paradigma, pasando del «*welfare to work*» al «*welfare in work*», a través del desarrollo de prestaciones económicas vinculadas a la participación laboral (*in work benefits*).

Su desarrollo se relaciona en parte con la teoría de la «trampa de la pobreza», en virtud de la cual la posibilidad de percibir, sin necesidad de trabajar, prestaciones asistenciales

⁴⁵ Difícil de expresar en castellano a través de una expresión tan gráfica como la original, la fórmula podría traducirse como «hacer que el trabajo compense» o «rentabilización del empleo».

⁴⁶ Desde 2003, en el marco de las Políticas Europeas para el Empleo, el Consejo de la UE recomienda la introducción de incentivos fiscales y financieros para que el trabajo sea más atractivo, reduciendo el número de personas trabajadoras pobres y, si procede, suprimiendo las trampas del desempleo, de la pobreza y de la inactividad, y fomentando la participación en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos a través de la revisión —incluso la reforma— de los sistemas fiscales y de prestaciones.

de similar cuantía a las ganancias que podrían obtenerse de un empleo desincentiva el acceso al mercado de trabajo de las personas receptoras de estas prestaciones⁴⁷. Al margen de la incidencia real de esta «trampa de la pobreza»⁴⁸, lo cierto es que el desarrollo de estas políticas, cuando se diseñan de forma adecuada, puede tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inserción laboral —tanto de las personas receptoras de rentas mínimas como, cuando se aplican de forma más generalizada, del conjunto de personas trabajadoras de baja cualificación⁴⁹— y, sobre todo, en lo que se refiere a la redistribución de la renta y la protección de las personas trabajadoras de bajos salarios, devolviendo así al empleo su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y como herramienta privilegiada para la integración social.

El desarrollo de estas medidas parece particularmente apropiado en la CAPV, en la medida en que la diferencia cada vez menor entre la cuantía de la Renta Básica y el Salario Mínimo Interprofesional puede generar distorsiones en la demanda de estas prestaciones y en el funcionamiento del mercado de trabajo. La vinculación de este tipo de ayudas a la ocupación de puestos de trabajo en la economía formal puede además contribuir a aflorar parte del empleo no declarado. Son numerosas las medidas adoptadas en nuestro entorno⁵⁰ con el objetivo de favorecer una mejor articulación entre las rentas mínimas y los ingresos salariales, condición necesaria para hacer compatibles la activación de las

⁴⁷ En determinados países se ha intentado romper el posible efecto de desincentivación a través de una congelación, o reducción, de la capacidad adquisitiva real de las prestaciones, opción que no ha sido secundada en la CAPV, donde las cuantías garantizadas por la RB resultan similares, en ocasiones superiores, a las establecidas en los demás países de la UE.

⁴⁸ El concepto tiene serias limitaciones, como el hecho de no tener en cuenta los beneficios no estrictamente económicos que se derivan del acceso al empleo —de bienestar psicológico, de estatus, de adquisición de experiencia laboral, etc.— o la posibilidad de que, en un contexto de desempleo, el problema se deba más a la ausencia de puestos de trabajo disponibles que a la renuncia voluntaria a ocuparlos.

⁴⁹ Siempre, obviamente, que se den unas condiciones mínimas de demanda y de oferta de empleo.

⁵⁰ Entre otros, los estímulos al empleo que se conceden en la CAPV a los perceptores de Renta Básica y AES, pero también las desgravaciones fiscales para personas trabajadoras de bajos salarios aplicadas en Francia, Reino Unido, Estados Unidos y otros países, o las propuestas de «complementos regresivos» que comparten, en cierta medida, el espíritu y los mecanismos que normalmente se asocian a las propuestas de Renta Básica universal. En ese sentido, la propuesta de Ingreso de Solidaridad Activo recientemente planteada en Francia implica fundamentalmente la extensión de los actuales dispositivos de estímulos al empleo, haciéndolos permanentes en el tiempo y accesibles a

políticas sociales y la tendencia a una mayor universalización de las políticas de rentas mínimas.

Si bien han sido identificadas con el modelo liberal de activación, parece adecuado puntualizar que el desarrollo de estas políticas de «rentabilización del trabajo» se corresponde con ese modelo sólo en la medida en que se aplican de forma única y exclusiva y en la medida en que se pretende con ellas sustituir, y no complementar, el sistema de prestaciones económicas, los programas de formación y empleo y la necesaria intervención sobre las condiciones del mercado de trabajo. Su desarrollo —como el del resto de las medidas de activación— debe ser además compatible con el reconocimiento del hecho de que algunas personas no están, y difícilmente estarán, en condiciones de ocupar un puesto de trabajo.

Los resultados poco concluyentes que algunas de estas prestaciones han arrojado y la dificultad que están teniendo para hacer compatibles sus dos principales objetivos —la incentivación del acceso al mercado de trabajo y la reducción de la incidencia, o la intensidad, del riesgo de pobreza entre las personas ocupadas en el mercado laboral— obligan en cualquier caso a un detallado análisis de las experiencias desarrolladas en otros países y de sus resultados, así como del grado en el que las condiciones sociales y laborales de nuestro entorno hacen aconsejable la aplicación de este tipo de programas.

2.3.4. Imbricación de la política social y la política fiscal

En la CAPV la competencia en política fiscal corresponde a las Diputaciones Forales. Como se ha señalado, algunas de las políticas de «rentabilización del trabajo» que han alcanzado un mayor desarrollo, sobre todo las destinadas a las personas trabajadoras de bajos salarios, se han articulado a través de mecanismos tributarios y, más concretamente, de los impuestos sobre la renta. Esta orientación es particularmente clara en los países anglosajones (EITC en los Estados Unidos, WFTC en el Reino Unido, etc.), pero se viene también desarrollando en nuestro entorno más cercano —al margen de las tradicionales desgravaciones fiscales—.

todas las familias con bajos ingresos, independientemente de que sean o no perceptores de rentas mínimas.

El desarrollo de estas políticas de garantía de rentas a través de mecanismos fiscales —alejados, en principio, del dispositivo de Servicios Sociales y de lucha contra la exclusión— plantea retos y consecuencias difíciles de prever. La valoración de su utilidad puede en cualquier caso resultar muy pertinente si se tiene en cuenta la disyuntiva entre especialización y universalización a la que, como antes se ha señalado, se enfrentan en la actualidad los sistemas de rentas mínimas. Ese tipo de mecanismos parecen también estar en consonancia con la tendencia, o el objetivo, de construir un sistema de garantía de ingresos más orientado a complementar que a reemplazar los ingresos del trabajo. Desde ese punto de vista, la vinculación entre el trabajo y las prestaciones económicas puede resultar más visible si éstas se integran en un sistema —como el fiscal— intrínsecamente relacionado con el mundo del empleo⁵¹ que si se mantienen en el ámbito de los Servicios Sociales. Debe señalarse en cualquier caso que la utilización de los mecanismos fiscales para la distribución de prestaciones de garantía de mínimos no busca tanto evitar una posible estigmatización de las personas receptoras de estas ayudas derivada del hecho de recurrir a los Servicios Sociales —puesto que si tal estigmatización existiera sería preciso arbitrar otros mecanismos para evitarla—, como vincular estructuralmente la percepción de unas prestaciones concebidas como complementos salariales al propio hecho del trabajo, lo que se concibe como un elemento clave para pasar de una mentalidad basada en la asistencia a una vinculada a la ética del trabajo.

La percepción de prestaciones de garantía de ingresos a través del sistema fiscal por parte de personas que no presentan, en lo fundamental, una situación de exclusión social permitiría al mismo tiempo preservar el carácter de las rentas mínimas de inserción como herramienta de apoyo en los procesos de integración, lo que a su vez tendría un efecto beneficioso en la descongestión de los Servicios Sociales. Facilitaría en ese sentido, tal y como antes se ha señalado, combinar la especialización de las rentas mínimas de inserción con la universalización del conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos, garantizando tanto el derecho a la inserción sociolaboral como el derecho a la protección económica.

⁵¹ También el sistema de la Seguridad Social está estrechamente vinculado con el mundo del empleo y podría desde ese punto de vista ser utilizado para la provisión de estas prestaciones. Su carácter no contributivo, sin embargo, dificulta su inclusión en un sistema como el de la Seguridad Social, de naturaleza contributiva. En el contexto de la CAPV además, en la medida en que las competencias sobre la Seguridad Social no han sido transferidas a la administración autonómica, el margen de actuación propio en esta materia es prácticamente nulo. Todo lo contrario ocurre en el campo de las políticas tributarias.

Por otra parte, y éste puede ser un argumento de la máxima importancia, la prestación a través del sistema fiscal de prestaciones económicas netas —basadas en la idea del impuesto negativo y, por tanto, no necesariamente menores que las retenciones practicadas durante el año a la persona declarante— puede contribuir a reducir la regresividad de muchas de las actuales desgravaciones y deducciones practicadas en la declaración del IRPF, que benefician en muy escasa medida a las personas que, por tener un nivel reducido de ingresos, no realizan la declaración o han aportado cantidades muy reducidas a cuenta.

2.3.5. Desarrollo de los servicios de apoyo

Diversos estudios ponen de manifiesto que, en las actuales condiciones del mercado de trabajo, el mantenimiento de un empleo es en ocasiones más complicado que su consecución. Por otro lado, el acceso al empleo implica en ocasiones una serie de gastos que pueden reducir de forma notable, máxime cuando se trata de empleos de baja remuneración, las ganancias netas derivadas de la inserción laboral. Estos gastos se relacionan fundamentalmente con las necesidades de transporte y de cuidado infantil y con los gastos para la adquisición de ropa y/o materiales⁵².

Ambas consideraciones han llevado a incluir en los planes de empleo y de lucha contra la exclusión más avanzados sistemas que, por una parte, permiten la compensación de esos gastos —en el marco en ocasiones de los sistemas de estímulo al empleo señalados anteriormente⁵³— y, por otra, establecen sistemas de seguimiento y apoyo una vez materializado el acceso a un puesto de trabajo.

⁵² La experiencia norteamericana, con su énfasis en la inserción laboral, pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta que las políticas activas de inserción no terminan en el momento de la colocación en un puesto de trabajo: las características de las personas que participan en estos programas y de los empleos a los que acceden llevan a concluir que, en la actual coyuntura económica, más allá de la ayuda para buscar un puesto de trabajo, estas personas precisan de apoyos para mantenerlo. Desde ese punto de vista, han resultado particularmente relevantes las medidas encaminadas a encontrar y/o costear servicios de atención infantil de calidad para que la imposibilidad de atender a los hijos/as en edad escolar —u otras dificultades puntuales, como la carencia de transporte— no se convierta en un obstáculo insalvable ante el empleo.

⁵³ Resulta interesante en ese sentido la nueva Ley francesa de estímulos al empleo para perceptores de ingresos mínimos de inserción que, además de permitir compatibilizar durante tres meses el salario y la prestación a quienes acceden a un empleo tras pasar por el RMI y ofrecer un complemento

2.3.6. *Prioridad a la inserción laboral femenina*

Junto a la necesidad de aplicar medidas de «rentabilización» de la inserción laboral, las directrices europeas para el empleo ponen de manifiesto la necesidad de incrementar la tasa de ocupación femenina. En ese sentido, las personas investigadoras han puesto de manifiesto que una de las claves para la reducción de la pobreza reside en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, lo que sin duda tendría un efecto directo en la mejora de las condiciones de vida de algunos colectivos, como las familias monoparentales, más expuestos al riesgo de pobreza.

Al incremento de la incorporación laboral femenina contribuiría en gran manera el desarrollo de los servicios sociales y de otros servicios de apoyo a la familia por dos razones; en primer lugar, por aumentar la creación y oferta de puestos de trabajo en el sector de los Servicios Sociales y de atención personal, y, en segundo lugar, por facilitar, mediante la ampliación de la oferta de servicios de atención domiciliaria, guarderías, ludotecas, servicios residenciales y centros de día, facilitar apoyos para aliviar las cargas familiares a las que normalmente hacen frente las mujeres, permitiendo así una mayor tasa de incorporación femenina al mundo del empleo y la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales.

2.4. Principios que fundamentan, definen y estructuran el modelo vasco de protección y de inclusión social

Además de los que inspiran la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales, los principios en los que se basa este Plan son los siguientes:

- **Continuidad.** Este II Plan consolida la labor de planificación iniciada con el I Plan Vasco de Inserción y establece una línea de continuidad —en cuanto al contenido de las medidas y en cuanto a la filosofía en la que se inspiran— con las políticas de lucha

salarial durante los nueve meses siguientes, establece una prima de retorno al empleo de mil euros por cada contratación, orientada, precisamente, a la cobertura de tales gastos. La Ley contempla además la obligación de reservar plaza en guardería a las personas con responsabilidades familiares que dejan de percibir las rentas mínimas para acceder a un empleo.

contra la exclusión desarrolladas por las Administraciones públicas de la CAPV en los últimos años.

- **Centralidad del empleo como medio de inserción social.** Las propuestas recogidas en el documento se basan en el reconocimiento del papel del empleo como elemento básico para la inserción en nuestra sociedad, y en la necesidad de reducir tanto las tasas de desempleo que se registran entre los grupos más desfavorecidos por el actual mercado de trabajo como las elevadas tasas de inactividad de determinados colectivos. Por ello, más allá del necesario reconocimiento de que para algunas personas el objetivo de la inserción laboral es muy remoto —y de que esas personas son merecedoras de servicios socioeducativos adecuados y de prestaciones de garantía de ingresos de suficiente cuantía y cobertura—, subyace a las propuestas planteadas el objetivo de facilitar la incorporación al mercado de trabajo del mayor número posible de personas y, en coherencia con ese objetivo, de devolver al mercado de trabajo su capacidad como factor de inserción social.
- **Doble derecho.** El Plan aspira a consolidar la articulación del modelo vasco de lucha contra la exclusión social en torno a la idea de doble derecho, que reconoce tanto el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerlos del empleo o de regímenes de protección social, como el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción laboral y social. El Plan aspira, en ese sentido, a combinar de forma efectiva el derecho a la protección económica con el derecho a la inserción social y laboral.
- **Igualdad en el acceso a servicios y prestaciones.** Las medidas contempladas en el Plan buscan igualmente garantizar que toda la ciudadanía de la CAPV, de acuerdo a su nivel de necesidades, disfruten en la misma medida del derecho a acceder a los diversos servicios y prestaciones contra la exclusión social, al margen de características personales como el género, la edad, el origen o el municipio o territorio histórico de residencia.
- **Universalidad y atención prioritaria a los sectores más desfavorecidos.** A la hora de establecer las medidas contempladas en el plan se ha intentado evitar la introducción de medidas específicamente destinadas a colectivos concretos, y se ha buscado el mayor grado de universalidad posible, limitando en cualquier caso los servicios y prestaciones a quienes acreditan una situación de necesidad. Al mismo tiempo, las personas responsable de la planificación y la ejecución de las medidas contempladas en el Plan deben tener en cuenta las dificultades de acceso de las personas más desfavorecidas a esas medidas, que constituyen sin embargo en muchas ocasiones una última red de seguridad. A través de las medidas oportunas, entre las que son imprescindibles las de acción positiva, los poderes públicos han de garantizar la utilización

efectiva de los recursos por parte de las personas más desfavorecidas, procurando que los servicios y recursos alcancen fundamentalmente a los colectivos más problemáticos a la hora de la detección y el tratamiento.

- **Calidad y optimización de recursos.** La aplicación de las medidas contenidas en el plan debe estar presidida por la búsqueda de la calidad, el aprovechamiento óptimo de los recursos y la mejora continua de los procedimientos, a través del seguimiento, fiscalización y evaluación de sus resultados a los efectos de lograr una aplicación rigurosa y responsable de la política contra la exclusión social. Está también basado en la identificación y el seguimiento de las buenas prácticas desarrolladas por las entidades públicas y privadas que trabajan en el sector.
- **Principio de legalidad.** El Plan se basa igualmente en la aplicación del principio de legalidad y en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la normativa vigente y en el resto de los Planes interinstitucionales ya aprobados en relación a materias vinculadas a la inserción social.
- **Participación.** El Plan busca también fomentar los niveles más amplios de participación en todas las intervenciones y procesos de inclusión sociolaboral dándole especial importancia a las organizaciones de usuarios, Comisiones, Asociaciones, etc.
- **Integración de la perspectiva de género:** Mediante el presente Plan se pretende contribuir al objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres y, en particular, contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza en las mujeres. A tales efectos, en la implementación y evaluación del mismo, se considerarán de forma activa y sistemática las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.



3.
Segundo eje: Actuación estratégica

El segundo Eje explicita los objetivos estratégicos y operativos del II Plan Interinstitucional de Inclusión Social¹, así como las actuaciones que se comprometen a realizar durante su vigencia las distintas Administraciones y los distintos Departamentos del Gobierno Vasco en su lucha contra la pobreza y la exclusión social. El objetivo final del conjunto de medidas y actuaciones descritas en este Segundo Eje es la reducción de la incidencia de la pobreza grave desde el 3,7% al 3% de la población de la CAPV.

El capítulo se estructura en tres partes. En la primera se enumeran los objetivos y las actuaciones que corresponden al Sistema Vasco de Protección Social; en la segunda, los correspondientes a los sistemas generales de protección social, y en la tercera, los relacionados con la gestión del Plan y el seguimiento de su aplicación y de su impacto.

3.1. Objetivos y actuaciones correspondientes al Sistema Vasco de Protección y de Inclusión Social

3.1.1. Primer Objetivo Estratégico. Adecuación del marco normativo vigente al objeto de ordenar y facilitar los procesos de protección e inserción

3.1.1.1. Primer Objetivo Operativo

Adecuar la normativa que rige los procesos de protección e inserción socio-laboral, de manera que se tienda a una universalización progresiva de las prestaciones de garantía de ingresos, diferenciando y especificando los ámbitos de inserción y protección social.

ACTUACIONES
1. ^a Revisión del marco legal conformado por la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales mediante la readecuación normativa del objeto y contenido de ambas normas.
2. ^a Elaboración de los Decretos derivados de la modificación del marco normativo general.

¹ El desarrollo de cada una de las actuaciones, con sus medidas instrumentales, organismos responsables e indicadores de seguimiento, puede consultarse en el Anexo.

3.1.1.2. Segundo Objetivo Operativo

Adecuar la normativa que rige los procesos de protección e inserción socio-laboral, de manera que se favorezca y facilite la intervención social individualizada y se refuercen los mecanismos de inserción.

ACTUACIONES
3. ^a Modificación de la Orden por la que se regula la distribución de las ayudas económicas para la contratación de personal de refuerzo, dirigiendo de forma prioritaria las ayudas a los ayuntamientos que han implementado convenios de inserción y han puesto en marcha programas de acompañamiento personalizado con las personas receptoras de Renta Básica y AES, utilizando para ello el aplicativo de Diagnóstico e Intervención Social.
4. ^a Modificación de la Orden por la que se regulan subvenciones para la realización de actividades en el área de la inserción social, al objeto de permitir el establecimiento de convenios plurianuales con ONG-s para la gestión de procesos de inserción social y laboral en los sectores de alta exclusión, en coordinación y como apoyo de los Servicios Sociales de Base.

3.1.2. Segundo Objetivo Estratégico. Unificación y generalización del sistema de diagnóstico y seguimiento de las políticas de inserción y de protección social

3.1.2.1. Primer Objetivo Operativo

Desarrollar y extender las herramientas técnicas e informáticas necesarias para agilizar el trabajo de diagnóstico y planificación de la intervención social individual, transmitir la información y coordinar a los diversos agentes, tanto a nivel de planificación general como de intervención personal.

ACTUACIONES
5. ^a Generalizar el uso de la Herramienta «Diagnóstico e Intervención Social» en el Sistema Público de Servicios Sociales, aplicándose necesariamente en los procesos de inclusión social, en el marco de los procesos de estandarización de herramientas que se lleven a cabo en dicho sistema.
6. ^a Ampliación del Aplicativo de «Diagnóstico e Intervención Social» que reside en Gizarte.net, a todos los programas prestacionales y de inserción socio-laboral.
7. ^a Generalización de protocolos de colaboración entre los Servicios Sociales de Base y los Servicios de Orientación de Lanbide e INEM.
8. ^a Desarrollo del Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales, con inclusión de un módulo específico de información sobre prestaciones económicas.
9. ^a Elaboración de una aplicación informática que permita conocer el mapa de recursos para la inserción de la CAPV, con los recursos disponibles en cada momento y en cada territorio, sus condiciones de acceso y su grado de ocupación, vinculando la información contenida en el sistema con la derivada del aplicativo de «Diagnóstico e Intervención Social».

3.1.2.2. Segundo Objetivo Operativo

Promover la mejora continua del sistema a través de la realización de evaluaciones, el seguimiento sistemático de las actuaciones y la aplicación de planes de calidad.

ACTUACIONES
10. ^a Promoción en los centros y servicios que trabajan en el ámbito de la inserción social de herramientas de calidad que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, así como la evaluación de la efectividad de los servicios y programas desarrollados a través de técnicas de evaluación y de la mejora continua del sistema.
11. ^a Diseño de un modelo de evaluación sistemática de la Renta Básica a través de la definición de indicadores de evaluación que permitan medir, controlar, perfilar y orientar la toma de decisiones que mejoren su aplicación y de la creación de un sistema de información periódica sobre la evolución y las características de las personas perceptoras, considerando fundamentalmente para su evaluación los criterios de las personas responsable de las secciones de inserción social de las Diputaciones y Ayuntamientos.

3.1.2.3. Tercer Objetivo Operativo

Promover la coherencia y las sinergias entre el Plan Vasco de Inserción y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales.

ACTUACIONES
12. ^a Posibilitar una coordinación permanente del Plan Interinstitucional de Inclusión Social con el Plan Interinstitucional de Empleo, Plan de Apoyo a las Familias con hijos e hijas, Plan de Igualdad de mujeres y hombres, Plan de Evaluación de Políticas Sociales, el Plan Vasco de Inmigración y el Plan Vasco de Drogodependencias.
13. ^a Promover la redacción de programas operativos por parte de las Diputaciones Forales, y en su caso de los Ayuntamientos, en los que se planteen sus objetivos en materia de inserción y a través de los cuales sea posible garantizar un nivel homogéneo de cobertura de los colectivos señalados.
14. ^a Promover la generalización de Mesas interinstitucionales en cada uno de los tres Territorios Históricos para la coordinación de las políticas de lucha contra la exclusión social y de inclusión social.
15. ^a Promover la prestación de Servicios Sociales a las personas que cumplen condena en los centros penitenciarios del País Vasco y, particularmente, promover la prestación de Servicios Sociales a los menores infractores que están cumpliendo medidas judiciales.

3.1.3. Tercer Objetivo Estratégico. Consecución del máximo nivel de calidad en las prestaciones económicas, garantizando que lleguen a todas las unidades convivenciales en situación de necesidad y promoviendo una intervención integral básica

3.1.3.1. Primer Objetivo Operativo

Avanzar hacia una progresiva universalización de la renta básica.

ACTUACIONES	
16. ^a	Proceder a una redefinición de la unidad de convivencia acercando el concepto a la realidad del núcleo familiar, de forma que las personas de un hogar no pertenecientes a un núcleo puedan ser consideradas en determinadas circunstancias como unidades de convivencia independientes.
17. ^a	Equiparar la cuantía de la Renta Básica al 100% del SMI para las personas perceptoras de Renta Básica mayores de 65 años y para las personas pensionistas menores de esa edad que se encuentren en situación de necesidad.
18. ^a	Inclusión de nuevas excepciones de acceso a la Renta Básica para personas mayores de edad y menores de 23 años.
19. ^a	Intensificar la protección prestada a las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social a través del establecimiento de una bonificación o subsidio complementario de Renta Básica, dirigido al cuidado de los hijos y/o hijas integrados en familias monoparentales.
20. ^a	Desarrollo reglamentario del acuerdo establecido sobre los centros de inserción social.

3.1.3.2. Segundo Objetivo Operativo

Diferenciar y especializar las rentas de inserción y las rentas de protección.

ACTUACIONES	
21. ^a	Establecer una Prestación Complementaria de Vivienda, configurada como un derecho y destinada a las personas titulares de Renta Básica que presenten y acrediten la necesidad de cubrir, con carácter periódico, gastos de vivienda de alquiler o gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos para la adquisición de la vivienda o alojamiento habitual.
22. ^a	Reforzar el original carácter asistencial y temporal de las AES, sin perjuicio de la adecuación de la naturaleza de los contenidos que ahora son sufragados con este tipo de ayudas, dotando a dichos programas de recursos suficientes para financiar dichas prestaciones. En cualquier caso, cualquier situación de necesidad no contemplada en la normativa se podrá analizar desde los Servicios Sociales de Base con informes preceptivos y dirigidos a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento que fijará los criterios y el derecho de manera general.
23. ^a	Diferenciar los procesos de inserción puros de otros procesos mixtos o de procesos de protección social, estableciendo para estos últimos mecanismos de complemento de ingresos que permitan una gestión más automatizada, transparente y ágil.

3.1.3.3. Tercer Objetivo Operativo

Armonizar y unificar el sistema de prestaciones de garantía de ingresos en los tres territorios históricos de la CAPV.

ACTUACIONES	
24. ^a	Unificación del sistema de Renta Básica en los tres Territorios Históricos, reforzando en todos ellos los mecanismos de fiscalización administrativa.
25. ^a	Armonización en los tres Territorios de la CAPV de las diversas ayudas extraordinarias y asistenciales dirigidas a las personas en situación o riesgo de exclusión.

3.1.4. Cuarto Objetivo Estratégico. Incremento y mejora de los programas de formación y empleo destinados a las personas en riesgo de exclusión, y promoción del acceso y el mantenimiento de estas personas en el mercado de trabajo

3.1.4.1. Primer Objetivo Operativo

Reforzar e impulsar las políticas activas de empleo específicamente destinadas a las personas en situación o riesgo de exclusión que se han venido realizando hasta la fecha.

ACTUACIONES	
26. ^a	Fortalecer el apoyo prestado al desarrollo de las empresas de inserción.
27. ^a	Fortalecer el apoyo prestado al programa Auzolan.
28. ^a	Promover programas de colaboración entre el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, las asociaciones del ámbito de la discapacidad y los Centros Especiales de Empleo radicados en la CAPV, con especial atención al desarrollo de programas de empleo con apoyo para la inserción en el mercado laboral ordinario.
29. ^a	Fomentar, mediante incentivos económicos a las empresas, la incorporación al mercado laboral de las personas en riesgo de exclusión, mediante un contrato estable y de calidad.

3.1.4.2. Segundo Objetivo Operativo

Promover nuevos programas de activación para el empleo destinados a perfiles específicos de personas en situación o riesgo de exclusión.

ACTUACIONES	
30. ^a	Puesta en marcha de programas multifuncionales de formación y empleo, de creación de servicios específicos de apoyo y de conciliación familia-trabajo, dirigidos a los sectores con alto riesgo de exclusión: familias monoparentales, jóvenes emancipados con trabajos de baja calidad o en situación de desempleo, etc.
31. ^a	Posibilitar, de manera excepcional, que las personas con mayores dificultades de inserción puedan ampliar su permanencia en los programas de inserción sociolaboral.
32. ^a	Promover mediante la Orden por la que se regulan subvenciones para la realización de actividades en el área de la Inserción Social, programas de acompañamiento y de apoyo a la inserción sociolaboral orientados a las personas en situación de exclusión extrema y, particularmente, a las personas receptoras de Rentas Básicas más cronificados en dicho sistema.
33. ^a	Promover la creación de servicios específicos de apoyo a la inserción laboral de mujeres con cargas familiares y en situación o riesgo de exclusión social y/o de jóvenes emancipados con empleos precarios, que permitan el cuidado de los hijos y/o hijas o de otras personas dependientes y que estén a su cargo.
34. ^a	Generalizar protocolos de colaboración entre los servicios de cooperación con la Justicia y el Sistema de Justicia Juvenil y los servicios sociales para favorecer los procesos de inserción socio-laboral de los colectivos dependientes de dicha Administración (Servicios de Asistencia al Detenido [SAOS], Servicios de Asistencia a la Reinserción [SAER], Centros Educativos y/o de Atención Diurna para menores infractores), potenciando el papel de las organizaciones del tercer sector en los procesos de coordinación y seguimiento.
35. ^a	Crear pasarelas entre los programas de inserción laboral de la Dirección de Inserción Social y los programas de formación y empleo de las Direcciones de Formación y Empleo de las Diputaciones Forales.

3.1.4.3. Tercer Objetivo Operativo

Promover la adopción de políticas de «rentabilización del empleo».

ACTUACIONES	
36. ^a	Incentivar el acceso al mercado laboral de las personas que perciben prestaciones de garantía de ingresos, actualizando el vigente sistema de estímulos al empleo.
37. ^a	Incentivar el acceso al empleo de personas de baja cualificación que, por diversas razones, se han mantenido en la inactividad a través del establecimiento de incentivos puntuales por la entrada en el mercado laboral.
38. ^a	Avanzar en el establecimiento de los mecanismos necesarios para la protección de las personas trabajadoras de bajos salarios, a través de los sistemas de complemento de ingresos señalados en la Actuación n.º 19.

3.1.4.4. Cuarto Objetivo Operativo

Promover la puesta en práctica de mecanismos que permitan el desarrollo y la viabilidad de las iniciativas destinadas a la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.

ACTUACIONES	
39. ^a	Promover el desarrollo de nuevos recursos para la inserción sociolaboral desde el campo de la financiación, con particular atención a las herramientas englobadas bajo el nombre genérico de «banca ética» que permitan, de una parte, ampliar los sistemas de captación de fondos por parte de las entidades que trabajan en el ámbito de la inserción social y, de otra, facilitar a las personas en situación de exclusión social, a través del recurso a los microcréditos, el acceso a fondos económicos extraordinarios.
40. ^a	Promover la introducción en las Administraciones públicas de la CAPV de cláusulas sociales que primen como requisito previo, elemento de valoración u obligación: a) la inclusión de un número determinado de personas en situación o riesgo de exclusión social en las plantillas de las empresas que optan a la contratación; b) la subcontratación por parte de esa empresa de una parte del proceso productivo a entidades sin fin de lucro y, más concretamente, a las empresas de inserción; c) considerar el carácter de la entidad concursante, introduciendo criterios de acción positiva respecto a las entidades sin fin de lucro y, más concretamente, respecto a las empresas de inserción.

3.2. Objetivos y actuaciones correspondientes a los sistemas generales de protección social

3.2.1. *Primer Objetivo Estratégico. Mejora y refuerzo de la intervención que se realiza desde el sistema público vasco de Servicios Sociales*

3.2.1.1. *Primer Objetivo Operativo*

Regular el acceso de la ciudadanía vasca al sistema público de servicios sociales, garantizando el derecho subjetivo a los servicios y prestaciones que se definan como universales, así como los recursos económicos, materiales y humanos necesarios.

ACTUACIONES
41. ^a Aprobar una nueva Ley de Servicios Sociales que: <ul style="list-style-type: none">— Reconozca y regule el derecho subjetivo de la ciudadanía de la CAPV a acceder a las prestaciones y a los servicios que la Ley defina como universales.— Regule la naturaleza y tipología de cada prestación y servicio en el marco de un Catálogo de Servicios.— Que sienta las bases para una adecuada dotación de recursos humanos, técnicos y económicos a los servicios sociales.
42. ^a Proceder al desarrollo normativo que garantice en los tres territorios históricos un nivel adecuado en cuanto a la dotación y la cobertura de los servicios sociales, tanto de base como especializados, dirigidos a los sectores con mayor riesgo de exclusión (como por ejemplo personas sin hogar, menores en situación de desprotección, unidades convivenciales monoparentales, minorías étnicas, inmigrantes, víctimas de la violencia de género, personas que ejercen la prostitución, personas encarceladas o excarceladas, o personas con toxicomanías).

3.2.1.2. *Segundo Objetivo Operativo*

Refuerzo del Sistema Público de Servicios Sociales para mejorar su respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

ACTUACIONES
43. ^a Refuerzo general de los Servicios Sociales de Base.
44. ^a Desarrollo del sistema de información sobre Servicios Sociales.
45. ^a Estandarización de herramientas del Sistema Público de Servicios Sociales.
46. ^a Elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales.

3.2.2. Segundo Objetivo Estratégico. Mejora y refuerzo de la intervención integral contra la exclusión que se realiza desde los restantes sistemas de Protección Social

3.2.2.1. Primer Objetivo Operativo

Mejorar y reforzar la intervención que se realiza en materia de inserción social desde el sistema sanitario.

ACTUACIONES
47. ^a Desarrollar un sistema de comunicación con los Servicios Sociales de Base para integrar la información sobre los aspectos relacionados con la salud en el diagnóstico social y en los convenios de inserción.
48. ^a Continuar desarrollando las actuaciones específicas que se llevan a cabo desde el ámbito sanitario y que se orientan a la integración de personas y colectivos excluidos o con riesgo de exclusión. En este sentido, destacan, entre otros: <ul style="list-style-type: none">— Las ayudas a familiares y personas con enfermedades invalidantes y potencialmente excluyentes.— Las ayudas a personas con toxicodependencias que han fracasado en los tratamientos que se realizan en la CAPV para que reciban tratamiento en comunidades terapéuticas fuera de la CAPV.— La financiación del programa de metadona.— El apoyo a grupos marginales con enfermedades infecciosas— El apoyo a asociaciones que trabajan en el campo del SIDA tanto en lo preventivo como en lo asistencial. Adaptar, desarrollar e integrar los diferentes programas que aplica el Sistema Sanitario sobre los grupos y colectivos con mayores dificultades de inserción social o con riesgo de exclusión.
49. ^a Priorizar el desarrollo de sistemas de información que permitan conocer mejor la distribución de desigualdades sociales en salud y monitorizar su evolución, y, a medida que el desarrollo de tales sistemas lo permita, analizar/estudiar la equidad de la atención sanitaria que se presta en la CAPV.

ACTUACIONES

50.^a Desarrollar el Plan Estratégico Sociosanitario, avanzando en la coordinación con el resto de áreas responsables, para la consecución de sus objetivos generales y específicos. En este sentido, los cuatro objetivos estratégicos que contempla su implantación son los siguientes:

1. Incrementar el número de personas atendidas con necesidades sociosanitarias.
2. Lograr una atención de calidad que proporcione la máxima satisfacción a personas usuarias y sus familias.
3. Conseguir un sistema de atención único y compartido entre las dos redes de servicios: la social y la sanitaria.
4. Mantener el nivel de excelencia en el futuro.

Todas las actuaciones que prioriza el Plan van dirigidas preferentemente a los siguientes grupos con riesgos de exclusión:

- a) Personas mayores con dependencia:
 - Con dependencia funcional elevada.
 - Con demencias avanzadas.
 - Con dependencia moderada o elevada y complejidad clínica.
- b) Personas con discapacidad:
 - Con discapacidad física invalidante (grandes discapacidades).
 - Con discapacidad intelectual con enfermedad mental asociada.
- c) Personas con problemas de salud mental:
 - Con enfermedad mental grave y crónica.
 - Con toxicomanías.
- d) Personas con enfermedades somáticas crónicas y/o invalidantes:
 - Con enfermedades neurodegenerativas.
 - Con enfermedad orgánica.
 - Con daño cerebral.
 - Con patologías infecciosas emergentes.
- e) Personas con enfermedades terminales.
- f) Otros colectivos en riesgo de exclusión:
 - Menores (especialmente menores maltratados, en situación de desprotección y menores con problemas de comportamiento).
 - Mujeres víctimas de violencia de género.
 - Población inmigrante con necesidad de atención sanitaria y problemática social.

3.2.2.2. Segundo Objetivo Operativo

Mejorar y reforzar las políticas de vivienda orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

ACTUACIONES
51. ^a Desarrollar un sistema de comunicación con los Servicios Sociales de Base para integrar la información sobre los aspectos relacionados con la vivienda en el diagnóstico social y en los convenios de inserción.
52. ^a Facilitar el acceso de las personas en situación o riesgo de exclusión social que carecen de una vivienda adecuada a los programas más sociales de viviendas de protección oficial para facilitar la consolidación de los procesos de inserción socio-laboral. — Propiciando su inscripción en los programas más sociales de vivienda protegida. — Estableciendo prioridades para algunos colectivos como las familias monoparentales. — Reforzando el programa Bizigune, cumpliendo así lo establecido al respecto en el Plan Director de Vivienda 2006-2009.
53. ^a Favorecer la existencia de un parque de viviendas y alojamientos de apoyo a los procesos de inserción.

3.2.2.3. Tercer Objetivo Operativo

Promover la adecuación de los servicios educativos a las necesidades de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

ACTUACIONES
54. ^a Desarrollar un sistema de comunicación con los Servicios Sociales de Base para integrar la información relacionada con los aspectos educativos en el diagnóstico social y en los convenios de inserción.
55. ^a Reforzar los programas dirigidos a la erradicación del absentismo escolar, el acogimiento del alumnado inmigrante y la adecuada dotación de medios a los centros en los que se concentra un mayor número de alumnado en situación de desventaja social.
56. ^a Concentrar los esfuerzos en los centros en los que la problemática de absentismo, niveles de fracaso escolar, etc. son más elevados con refuerzos educativos y proyectos de intervención educativa específica.

ACTUACIONES	
57. ^a	Continuar incrementando la cobertura de la demanda educativo asistencial en el tramo de 0 a 2 años.
58. ^a	Mejorar el apoyo al alumnado menos favorecido en el acceso a las becas y con ayudas para los gastos en actividades extraescolares, así como a través del programa de reutilización de libros de texto.
59. ^a	Implementar y desarrollar la Circular de los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación y Sanidad sobre la atención a alumnado con necesidades educativas especiales vinculadas a enfermedades.

3.2.2.4. Cuarto Objetivo Operativo

Mejorar y reforzar las actuaciones que se realizan desde la Administración de Justicia con personas en situación o riesgo de exclusión.

ACTUACIONES	
60. ^a	Promover la adopción de mecanismos que faciliten la regularización administrativa de todas las personas inmigrantes que residen en la CAPV, y que se ven por esa razón imposibilitados para el ejercicio de sus derechos sociales básicos.
61. ^a	Desarrollar, en coordinación con el resto de las instituciones competentes, la adecuación de los centros y equipamientos necesarios para el cumplimiento alternativo de las penas.
62. ^a	Promover la coordinación entre los Servicios Sociales de Base y los servicios sociales penitenciarios para que las situaciones de excarcelaciones o pasos al tercer grado se deriven hacia programas específicos de inserción socio-laboral.
63. ^a	Estudio de la posibilidad de regulación de los sistemas de empadronamiento social, en virtud de los cuales y con determinadas condiciones las personas indomiciliadas puedan empadronarse en centros de servicios sociales, resultando válido tal empadronamiento en lo que a la concesión de ayudas económicas y otras ayudas se refiere.

3.3. Objetivos y actuaciones relacionados con la gestión del plan y el seguimiento de su aplicación y de su impacto

3.3.1. Primer Objetivo Estratégico. Mejora de las herramientas de gestión del Plan y desarrollo de indicadores comunes de seguimiento y evaluación

3.3.1.1. Primer Objetivo Operativo

Dotar al II Plan Vasco de Inserción de las herramientas necesarias para su adecuada gestión.

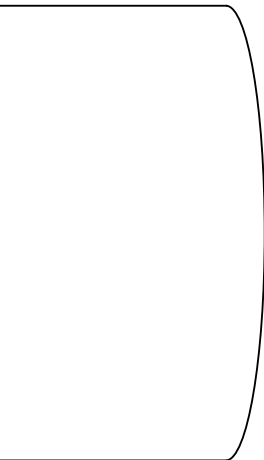
ACTUACIONES
64. ^a Establecimiento de una Secretaría Técnica del Plan de Inserción, u organismo análogo, responsable del seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en el mismo, de la definición de indicadores de resultados y de su seguimiento.
65. ^a Activación de las Comisiones Interdepartamental, Interinstitucional y Permanente de Inserción fomentando niveles más altos de participación en todas las intervenciones y procesos de inclusión social.
66. ^a Establecimiento de las medidas que permitan la identificación y el seguimiento de las buenas prácticas que se realizan en el campo de la lucha contra la exclusión social en la CAPV, así como la difusión de sus resultados y la extensión de sus elementos sustanciales al conjunto de la red.

3.3.1.2. Segundo Objetivo Operativo

Evaluar de forma regular la incidencia en la CAPV de los factores relacionados con la pobreza y la exclusión social y su evolución.

ACTUACIONES

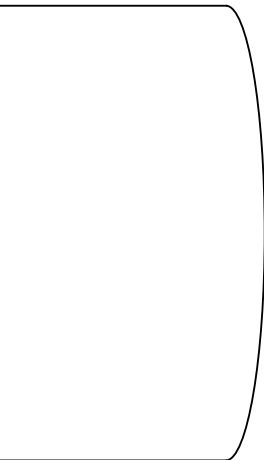
67. ^a Definición de un catálogo de indicadores, basado en parte en los establecidos por la UE, que permita evaluar periódicamente la evolución en la CAPV de los fenómenos y las problemáticas más directamente relacionados con la exclusión social y la pobreza.
68. ^a Establecimiento de un programa de investigación respecto a los factores que inciden en las situaciones de pobreza y exclusión, y a las políticas aplicadas para su abordaje.
69. ^a Elaboración de un modelo de microsimulación a escala autonómica que permita anticipar los efectos en los indicadores de pobreza, desigualdad y/o gasto público de la introducción de reformas en materia de prestaciones económicas y obligaciones fiscales.
70. ^a Evaluación intermedia del objetivo que hace referencia al uso generalizado de la herramienta para el seguimiento de los procesos de inserción sociolaboral, al objeto de proceder, en su caso, a la puesta en marcha de medidas correctoras para posibilitar una gestión más eficiente de la inclusión laboral.



4.
Estimación del coste de los objetivos
y actuaciones específicas de protección y
de inclusión social

**ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LOS OBJETIVOS Y ACTUACIONES
ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN Y DE INCLUSIÓN SOCIAL**

	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Suma (En euros)
				2007-2009
RB	182.520.000	200.360.000	213.650.000	596.530.000
Complemento vivienda	1.000.000	47.628.000	51.948.000	100.576.000
AES	31.500.000	15.750.000	16.550.000	63.800.000
Convenios de Inserción. Personal refuerzo	5.500.000	5.665.000	5.834.950	16.999.950
Auzolan	7.840.511	8.075.726	8.317.998	24.234.235
Empresas de inserción	7.481.645	7.714.094	7.953.837	23.149.576
Actividades de inserción	1.500.000	1.545.000	1.591.350	4.636.350
Suma	237.342.156	286.737.820	305.846.135	829.926.111
Complemento pensiones		6.603.000	31.973.000	38.576.000
Monoparentales		3.734.400	4.012.800	7.747.200
Servicios para monoparentales	200.000	600.000	618.000	1.418.000
Convenios Centros Especiales Empleo	300.000	900.000	900.000	2.100.000
Herramienta Diagnóstico (PESI)	140.000	146.000	152.000	438.000
Suma	640.000	11.983.400	37.655.800	50.279.200
TOTAL	237.982.156	298.721.220	343.501.935	880.205.311



5.
Desarrollo de indicadores comunes
de seguimiento y evaluación

Desarrollo de indicadores comunes de seguimiento y evaluación

El creciente papel que, en el marco del Método Abierto de Coordinación, juega la Unión Europea en el campo de la planificación estatal y supraestatal de las políticas contra la exclusión social ha tenido como consecuencia el desarrollo de un sistema común de indicadores para el seguimiento del fenómeno de la exclusión y para la evaluación del impacto de las políticas orientadas a su erradicación. En ese sentido, la definición de un cuadro de indicadores comunes a todos los países de la UE —junto al desarrollo de sistemas de evaluación de la exclusión social desarrollados a nivel de la CAPV¹— a partir de los Consejos Europeos de Niza y de Laeken permite a las personas responsables de la aplicación de estas políticas contar con un sistema de referencia para valorar el impacto de tales políticas y la evolución del fenómeno.

Desde ese punto de partida y de cara a la elaboración del II Plan Vasco de Inserción se elaborará un catálogo de indicadores, basado en parte en los de la UE, relevantes de acuerdo a nuestra realidad socioeconómica y accesibles a través de las operaciones estadísticas e investigaciones que se realizan en nuestro entorno. Un segundo paso consistiría en el establecimiento consensuado, a partir de esos indicadores, de una serie de objetivos mínimos o referencias en relación a las cuales valorar la evolución que se produzca en los próximos años. Si bien resulta obvio que tales sistemas no pueden sustituir la evaluación de las medidas contempladas en este Plan, ni la medición de su impacto a través de indicadores *ad hoc*, su utilización resulta conveniente a la hora de detectar la evolución que en este aspecto puede experimentar la CAPV y las diferencias que pueden existir con los países de nuestro entorno. Su utilización ofrece en ese sentido la posibilidad de aprovechar un marco metodológico solvente, de facilitar un mejor contraste con las realizaciones y los objetivos alcanzados a nivel de la UE y, en definitiva, de insertar plenamente la planificación de las políticas vascas contra la exclusión en el contexto de las políticas europeas en la materia.

¹ Ver los trabajos del Observatorio de Procesos de Exclusión e Incorporación Social.

Énfasis en la identificación y el seguimiento de buenas prácticas

En el marco del Método Abierto de Coordinación al que se acaba de hacer referencia, ha adquirido también especial relevancia la identificación y el seguimiento de «Buenas Prácticas» en el campo de la inclusión social. El Método Abierto de Coordinación ha hecho posible en ese sentido que la Comisión, los Estados miembros y otros actores implicados en la definición de las políticas contra la exclusión social puedan intercambiar experiencias y beneficiarse del aprendizaje mutuo que representa el análisis y el seguimiento de estas buenas prácticas.

Si bien es cierto que el I Plan Vasco de Inserción no recogía ejemplos concretos de buenas prácticas ni hacía especial referencia a su importancia, parece conveniente —al objeto nuevamente de insertar la planificación de las políticas vascas contra la exclusión en el contexto de las políticas europeas en la materia— establecer en el marco de este II Plan una línea de actuación que permite identificar y difundir los programas y experiencias que, con arreglo a criterios como su posibilidad de transferencia a otros contextos, los resultados cosechados o su grado de evaluabilidad, puedan ser considerados como ejemplo de «Buena Práctica» en la lucha contra la exclusión social en Euskadi.

- Establecimiento de las medidas que permitan la identificación y el seguimiento de las buenas prácticas que se realizan en el campo de la lucha contra la exclusión social en la CAPV, así como la difusión de sus resultados y la extensión de sus elementos sustanciales al conjunto de la red.
- Establecimiento de una Secretaría Técnica del Plan de Inserción, u organismo análogo, responsable del seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en el mismo, de la definición de indicadores de resultados y de su seguimiento.
- Activación de las Comisiones Interdepartamental, Interinstitucional y Permanente de Inserción fomentando niveles más altos de participación en todas las intervenciones y procesos de inclusión social.
- Puesta en marcha de otros mecanismos de colaboración que garanticen la continuidad y eficiencia del trabajo coordinado con las entidades que intervienen en el ámbito de la inclusión social.

Anexo I

Objetivos y actuaciones del II Plan Vasco de Inserción 2007-2009

Las páginas siguientes recogen el detalle del II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009, con especificación de los Objetivos Estratégicos, Objetivos Operativos y Actuaciones previstas. Para la correcta comprensión de los cuadros es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Hay un cuadro para cada Objetivo Estratégico. En total, se han establecido siete Objetivos Estratégicos básicos. Dentro de cada uno, se han establecido una serie de Objetivos Operativos (19 en total) y de Actuaciones (70).
- Las actuaciones describen la orientación básica de las medidas que habrán de adoptarse para hacer realidad los Objetivos Operativos. En algunos casos, las actuaciones señaladas incluyen algunas medidas específicas, de carácter más instrumental. En otros casos, se ha considerado que la actuación planteada no necesita de mayor concreción.
- De cada una de las actuaciones previstas, se detallan en el cuadro las instituciones o departamentos del Gobierno Vasco que tienen la responsabilidad de llevar adelante esa actuación, solas o en coordinación con otras. Cuando varias instituciones o departamentos se verán afectadas por una actuación determinada, se señala en primer lugar la institución o Departamento a la que corresponderá el liderazgo de la actuación en cuestión.
- Los indicadores se refieren a los aspectos que, a la hora de la evaluación, se tendrán en cuenta para saber si cada una de las actuaciones previstas se ha desarrollado y cuál ha sido su alcance. No se trata de indicadores de impacto, sino de proceso: en ese sentido, permitirán establecer si cada una de las actuaciones se ha desarrollado o no, por una parte, y, por otra, conocer algunos indicadores relacionados con el alcance de la actuación en cuestión, como el número de personas beneficiarias o el importe económico destinado a su realización.

3.1. Objetivos y actuaciones correspondientes al Sistema Vasco de Protección y de Inclusión Social

3.1.1. Primer Objetivo Estratégico.

Adecuación del marco normativo al objeto de ordenar y facilitar los procesos de protección e inserción sociolaboral

3.1.1.1. Primer Objetivo Operativo

Adecuar la normativa que rige los procesos de protección e inserción socio-laboral, de manera que se tienda a una universalización progresiva de las prestaciones de garantía de ingresos, diferenciando y especificando los ámbitos de inserción y protección social.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
1. ^a Revisión del marco legal conformado por la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales mediante la readecuación normativa del objeto y contenido de ambas normas.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Comisión Permanente de Inserción. 	– Remisión al Parlamento y aprobación de una nueva ley de garantía de ingresos y contra la exclusión social.
2. ^a Elaboración de los Decretos derivados de la modificación del marco normativo general.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Comisión Permanente de Inserción. 	– Aprobación de los Decretos de desarrollo de la nueva normativa en relación con la Renta Básica, las AES, los convenios de inserción y el resto de los elementos básicos del sistema.

3.1.1.2. Segundo Objetivo Operativo

Adecuar la normativa que rige los procesos de protección e inserción socio-laboral, de manera que se favorezca y facilite la intervención social individualizada y se refuercen los mecanismos de inserción.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
3. ^a Modificación de la Orden por la que se regula la distribución de las ayudas económicas para la contratación de personal de refuerzo, dirigiendo de forma prioritaria las ayudas a los ayuntamientos que han implementado convenios de inserción y han puesto en marcha programas de acompañamiento personalizado con las personas perceptoras de Renta Básica y AES.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Ayuntamientos. – Comisión Permanente de Inserción. 	<ul style="list-style-type: none"> – Modificación de la Orden. – N.º de Ayuntamientos perceptores de las ayudas, y n.º de profesionales contratados. – Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de las ayudas. – N.º de convenios de inserción firmados.
4. ^a Modificación de la Orden por la que se regulan subvenciones para la realización de actividades en el área de la inserción social, al objeto de permitir el establecimiento de convenios plurianuales con ONG-s para la gestión de procesos de inserción social y laboral en los sectores de alta exclusión, en coordinación y como apoyo de los Servicios Sociales de Base.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Ayuntamientos. – Entidades sin ánimo de lucro. – Diputaciones Forales. – Comisión Permanente de Inserción 	<ul style="list-style-type: none"> – Modificación de la Orden. – N.º de entidades perceptoras de las ayudas, y n.º de personas usuarias participantes en procesos de inserción a través de estas entidades. – Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de las ayudas.

3.1.2. Segundo Objetivo Estratégico

Unificación y generalización del Sistema de Diagnóstico y Seguimiento de las Políticas de Inserción y de Protección Social

3.1.2.1. Primer Objetivo Operativo

Desarrollar y extender las herramientas técnicas e informáticas necesarias para agilizar el trabajo de diagnóstico y planificación de la intervención social individual, transmitir la información y coordinar a los diversos agentes, tanto a nivel de planificación general como de intervención personal.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>5.^a Generalizar el uso de la Herramienta «Diagnóstico e Intervención Social» en el Sistema Público de Servicios Sociales, aplicándose necesariamente en los procesos de inclusión social, considerándola en el marco de los procesos de estandarización de herramientas que se lleven a cabo en dicho sistema.</p> <p>— Creación de grupos de apoyo y formación en la utilización de la herramienta.</p>	<p>— Dirección de Inserción Social.</p> <p>— Diputaciones Forales.</p> <p>— Ayuntamientos.</p> <p>— Dirección de Evaluación.</p> <p>— Viceconsejería de Asuntos Sociales.</p>	<p>— N.º de servicios sociales de base y de Servicios de Inserción Social que implantan el uso de la herramienta.</p> <p>— N.º de expedientes integrados en el sistema.</p>
<p>6.^a Ampliación del Aplicativo de «Diagnóstico e Intervención Social» que reside en Gizarte.net, a todos los programas prestacionales y de inserción socio-laboral.</p>	<p>— Dirección de Inserción Social.</p> <p>— Diputaciones Forales.</p> <p>— Ayuntamientos.</p> <p>— Entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>— Dirección de Evaluación.</p> <p>— Viceconsejería de Asuntos Sociales.</p>	<p>— N.º de personas usuarias del aplicativo.</p> <p>— N.º de programas en los que el aplicativo está instalado.</p>
<p>7.^a Generalización de protocolos de colaboración entre los Servicios Sociales de Base y los Servicios de Orientación de Lanbide e INEM .</p>	<p>— Dirección de Empleo.</p> <p>— INEM.</p> <p>— Agencias locales de empleo.</p> <p>— Ayuntamientos.</p> <p>— Dirección de Evaluación.</p>	<p>— Protocolos de colaboración establecidos.</p> <p>— N.º de personas usuarias derivados desde los SSBB a las entidades de promoción de empleo y actividades conjuntas realizadas.</p>
<p>8.^a Desarrollo del Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales, con inclusión de un módulo específico de información sobre prestaciones económicas.</p>	<p>— Viceconsejería de Asuntos Sociales.</p> <p>— Dirección de Evaluación.</p> <p>— Diputaciones Forales.</p> <p>— Ayuntamientos.</p>	<p>— Puesta en marcha del sistema.</p> <p>— N.º de personas usuarias del sistema y n.º de entidades y centros informantes.</p> <p>— Informes emitidos.</p>
<p>9.^a Elaboración de una aplicación informática que permita conocer el mapa de recursos para la inserción de la CAPV, con los recursos disponibles en cada momento y en cada territorio, sus condiciones de acceso y su grado de ocupación, vinculando la información contenida en el sistema con la derivada del aplicativo de «Diagnóstico e Intervención Social».</p>	<p>— Viceconsejería de Asuntos Sociales.</p> <p>— Diputaciones Forales.</p> <p>— Dirección de Evaluación.</p> <p>— Ayuntamientos.</p>	<p>— Creación de la aplicación.</p> <p>— Número de centros y recursos incluidos.</p>

3.1.2.2. Segundo Objetivo Operativo

Promover la mejora continua del sistema a través de la realización de evaluaciones, el seguimiento sistemático de las actuaciones y la aplicación de planes de calidad.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>10.^a Promoción en los centros y servicios que trabajan en el ámbito de la inserción social de herramientas de calidad que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, así como la evaluación de la efectividad de los servicios y programas desarrollados a través de técnicas de evaluación y de la mejora continua del sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Diseño de un sistema de acreditación / reconocimiento de la calidad; — Diseño y aplicación de un sistema unificado de evaluación, adaptado a las necesidades y características de los diversos servicios y centros que trabajan en el ámbito de la exclusión social en Euskadi. 	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Diputaciones Forales. — Ayuntamientos. — Entidades sin ánimo de lucro. — Dirección de Evaluación. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Planes de calidad realizados. — Evaluaciones de centros y servicios realizadas.
<p>11.^a Diseño de un modelo de evaluación sistemática de la Renta Básica a través de la definición de indicadores de evaluación que permitan medir, controlar, perfilar y orientar la toma de decisiones que mejoren su aplicación y de la creación de un sistema de información periódica sobre la evolución y las características de las personas receptoras, considerando fundamentalmente para su evaluación los criterios de las personas responsables de las secciones de inserción social de las Diputaciones y Ayuntamientos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Evaluación de Servicios y Programas. — Diputaciones Forales. — Ayuntamientos. — Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento de un cuadro de indicadores. — Establecimiento de un sistema de información periódica. — Número y características de los informes emitidos.

3.1.2.3. Tercer Objetivo Operativo

Promover la coherencia y las sinergias entre el Plan Vasco de Inserción y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
12. ^a Posibilitar una coordinación permanente del Plan Interinstitucional de Inclusión Social con el Plan Vasco de Inmigración, el Plan Interinstitucional de Empleo, Plan de Apoyo a las Familias con Hijos y/o Hijas, Plan de Igualdad de Hombres y Mujeres, Plan de Evaluación de Políticas Sociales y el Plan Vasco de Drogo dependencias.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Viceconsejería de Asuntos Sociales. – Dirección de Empleo. – Dirección de Evaluación. – Dirección de Familia. 	<ul style="list-style-type: none"> – Estructuras de coordinación establecidas.
13. ^a Promover la redacción de programas operativos por parte de las Diputaciones Forales, y en su caso de los Ayuntamientos, en los que se planteen sus objetivos en materia de inserción y a través de los cuales sea posible garantizar un nivel homogéneo de cobertura de los colectivos señalados.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. – Agencias locales de empleo. – Viceconsejería de Asuntos Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Número y características de los programas realizados. – Participación en los programas específicos creados. – Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de los programas.
14. ^a Promover la generalización de Mesas interinstitucionales a nivel de cada uno de los tres Territorios Históricos para la coordinación de las políticas de lucha contra la exclusión social y de inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. – Ayuntamientos. – Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mesas interinstitucionales creadas y sus componentes. – Número de actuaciones realizadas por cada una de las mesas.
15. ^a Promover la prestación de Servicios Sociales a las personas que cumplen condena en los centros penitenciarios del País Vasco y, particularmente, promover la prestación de Servicios Sociales a los menores infractores que están cumpliendo medidas judiciales.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Dirección de Ejecución Penal. – Viceconsejería de Asuntos Sociales. – Diputaciones Forales. – Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Número de personas internadas en centros penitenciarios y de reforma usuarias de servicios y prestaciones enmarcados en el sistema vasco de Servicios Sociales.

3.1.3. Tercer Objetivo Estratégico.

Consecución del máximo nivel de calidad en las prestaciones económicas, garantizando que éstas lleguen a todas las unidades convivenciales en situación de necesidad y promoviendo una intervención integral básica

3.1.3.1. Primer Objetivo Operativo

Avanzar hacia una progresiva universalización de la Renta Básica.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
16. ^a Proceder a una redefinición de de la unidad de convivencia acercando el concepto a la realidad del núcleo familiar, de forma que las personas de un hogar no pertenecientes a un núcleo puedan ser consideradas en determinadas circunstancias como unidades de convivencia independientes.	<ul style="list-style-type: none">– Dirección de Inserción Social.– Diputaciones Forales.	<ul style="list-style-type: none">– Aprobación de la normativa que regula las características de las unidades familiares susceptibles de acceder a la Renta Básica.– Número de nuevas unidades familiares perceptoras de la Renta Básica debido a la redefinición de las unidades familiares.– Partida presupuestaria destinada a estas unidades familiares.
17. ^a Equiparar la cuantía de la Renta Básica al 100% del SMI para las personas perceptoras de Renta Básica mayores de 65 años y para las personas pensionistas menores de esa edad que se encuentren en situación de necesidad.	<ul style="list-style-type: none">– Dirección de Inserción Social.– Diputaciones Forales.	<ul style="list-style-type: none">– Aprobación de la normativa que regula la cuantía de la Renta Básica.– Número de perceptores de Renta Básica cuya cuantía se ha equiparado al 100% del SMI.– Coste absoluto y relativo de la equiparación al 100% del SMI.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>18.^a Inclusión de nuevas excepciones de acceso a la Renta Básica para personas mayores de edad y menores de 23 años:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Inclusión de todos aquellos casos de especial necesidad en el grupo de 18 a 23 años. — Desarrollo reglamentario de estas situaciones de necesidad. — Fijación y unificación de criterios al respecto por parte de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento, de forma que cualquier situación de necesidad no contemplada en la normativa pueda ser adecuadamente valorada y tramitada desde los Servicios Sociales y Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Aprobación de la normativa que regula las nuevas excepciones de acceso a la Renta Básica de personas de entre 18 y 23 años. — N.º de titulares de la Renta Básica de entre 18 y 23 años.
<p>19.^a Intensificar la protección prestada a las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento de una bonificación o subsidio complementario de Renta Básica, dirigido al cuidado de los hijos y/o de las hijas integrados en familias monoparentales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Aprobación de la normativa que regulará el subsidio complementario. — N.º de familias beneficiarias. — Partida presupuestaria destinada a la bonificación señalada.
<p>20.^a Desarrollo reglamentario del acuerdo establecido sobre los centros de inserción social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. — Diputaciones Forales. — Ayuntamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Elaboración de un reglamento de aplicación. — N.º de titulares de renta básica residentes en centros de inserción social.

3.1.3.2. Segundo Objetivo Operativo

Diferenciar y especializar las rentas de inserción y las rentas de protección.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>21.^a Establecer una Prestación Complementaria de Vivienda, configurada como un derecho y destinada a las personas titulares de Renta Básica que presenten y acrediten la necesidad de cubrir, con carácter periódico, gastos de vivienda de alquiler o gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos para la adquisición de la vivienda o alojamiento habitual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. – Ayuntamientos. – Comisión Permanente de Inserción. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aprobación de la normativa reguladora de la prestación. – Personas beneficiarias de la prestación. – Importe de las partidas económicas destinadas a la prestación de vivienda.
<p>22.^a Reforzar el original carácter asistencial y temporal de las AES, sin perjuicio de la adecuación de la naturaleza de los contenidos que ahora son sufragados con este tipo de ayudas, dotando a dichos programas de recursos suficientes para financiar dichas prestaciones. En cualquier caso, cualquier situación de necesidad no contemplada en la normativa se podrá analizar desde los Servicios Sociales de Base con informes preceptivos y dirigidos a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento que fijará los criterios y el derecho de manera general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. – Ayuntamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Modificación de la actual normativa reguladora de las AES. – Personas beneficiarias de la prestación. – Importe de las partidas económicas destinadas a la prestación de vivienda.
<p>23.^a Diferenciar los procesos de inserción puros de otros procesos mixtos o de procesos de protección social, estableciendo para estos últimos mecanismos de complemento de ingresos que permitan una gestión más automatizada, transparente y ágil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento de nuevas prestaciones de complemento de ingresos. – N.º de personas usuarias de las diversas prestaciones. – Importe de las partidas presupuestarias destinadas a los complementos señalados.

3.1.3.3. Tercer Objetivo Operativo

Armonizar y unificar el sistema de prestaciones de garantía de ingresos en los tres Territorios Históricos de la CAPV.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>24.^a Unificación del sistema de Renta Básica en los tres Territorios Históricos, reforzando en todos ellos los mecanismos de fiscalización administrativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento de una Comisión Técnica de ámbito autonómico, con potestad para resolver las eventuales divergencias de interpretación de la normativa por parte de las Administraciones, emitir circulares de desarrollo de dicha normativa, y unificase criterios de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Diputaciones Forales. — Ayuntamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Creación de la comisión técnica. — Circulares e informes elaborados. — N.º de recursos resueltos.
<p>25.^a Armonización en los tres Territorios de la CAPV de las diversas ayudas extraordinarias y asistenciales dirigidas a las personas en situación o riesgo de exclusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> — ayudas dirigidas a los colectivos no cubiertos por Renta Básica, y servicios de acogida humanitaria. — complementos de prestaciones contributivas y no contributivas, — ayudas y exenciones en el pago de tasas y precios públicos municipales. — Suprimir complementos de Rentas Básicas 	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Diputaciones Forales. — Ayuntamientos. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento en los tres Territorios de un sistema común de complementos y ayudas asistenciales a las personas en situación o riesgo de exclusión. — N.º de personas beneficiarias de las diversas ayudas. — Importe de las partidas económicas destinadas a las ayudas.

3.1.4. Cuarto Objetivo Estratégico.

Incremento y mejora de los Programas de Formación y Empleo destinados a las personas en riesgo de exclusión, y promoción del acceso y el mantenimiento de estas personas en el mercado de trabajo

3.1.4.1. Primer Objetivo Operativo

Reforzar e impulsar las políticas activas de empleo específicamente destinadas a las personas en situación o riesgo de exclusión que se han venido realizando hasta la fecha.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>26.^a Fortalecer el apoyo prestado al desarrollo de las empresas de inserción:</p> <ul style="list-style-type: none">— Promover, junto a los Ayuntamientos, la dotación de suelo industrial de protección oficial para la ubicación de Empresas de Inserción;— Revisar y, en su caso, actualizar las cuantías establecidas en el marco de la Orden que regula las ayudas a la creación y el sostenimiento de empresas de inserción.	<ul style="list-style-type: none">— Dirección de Inserción Social.— Ayuntamientos.— Empresas de inserción.— Entidades sin ánimo de lucro.	<ul style="list-style-type: none">— N.º de empresas registradas.— N.º de empresas beneficiarias de las ayudas económicas.— Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de las empresas.— Facturación de las empresas.— Puestos de trabajo generados por las empresas.
<p>27.^a Fortalecer el apoyo prestado al programa Auzolan:</p> <ul style="list-style-type: none">— Incrementar las ayudas económicas destinadas a la financiación del programa;— Introducir la posibilidad de realizar convocatorias abiertas, no sujetas a plazos de realización determinados.	<ul style="list-style-type: none">— Dirección de Inserción Social.— Ayuntamientos.— Entidades sin ánimo de lucro.	<ul style="list-style-type: none">— N.º de entidades homologadas para la realización del programa.— N.º de participantes en el programa.— Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación del programa.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
28. ^a Promover programas de colaboración entre el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, las asociaciones del ámbito de la discapacidad y los Centros Especiales de Empleo radicados en la CAPV, con especial atención al desarrollo de programas de empleo con apoyo para la inserción en el mercado laboral ordinario.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Centros especiales de empleo. – Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Acuerdos de cooperación establecidos. – Personas usuarias de programas para personas en situación o riesgo de exclusión gestionados desde los CEE.
29. ^a Fomentar, mediante incentivos económicos a las empresas, la incorporación al mercado laboral de las personas en riesgo de exclusión, mediante un contrato estable y de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Empleo y Formación. – Diputaciones Forales. – Agencias locales de empleo. – Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Importe de las partidas económicas destinadas a los programas de empleo de la Dirección de Empleo y Formación. – Contrataciones realizadas al amparo de los incentivos previstos.

3.1.4.2. Segundo Objetivo Operativo

Promover nuevos programas de activación para el empleo destinados a perfiles específicos de personas en situación o riesgo de exclusión.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
30. ^a Puesta en marcha de programas multifuncionales de formación y empleo, de creación de servicios específicos de apoyo y de conciliación familia-trabajo, dirigidos a los sectores con alto riesgo de exclusión: familias monoparentales, jóvenes emancipados con trabajos de baja calidad o en situación de desempleo, etc.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. – Agencias locales de empleo. – Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> – N.º y características de los programas realizados. – Participantes en los programas específicos creados. – Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de los programas.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>31.^a Posibilitar, de manera excepcional, que las personas con mayores dificultades de inserción puedan ampliar su permanencia en los programas de inserción sociolaboral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. 	<ul style="list-style-type: none"> — Modificación de la normativa que regula la permanencia en los programas de inserción sociolaboral. — N.º de personas acogidas a la posibilidad de extender la permanencia en los citados programas.
<p>32.^a Promover mediante la Orden por la que se regulan subvenciones para la realización de actividades en el área de la Inserción Social, programas de acompañamiento y de apoyo a la inserción sociolaboral orientados a las personas en situación de exclusión extrema y, particularmente, a las personas perceptoras de Rentas Básicas más cronificados en dicho sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Entidades sin ánimo de lucro. — Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Modificación de la normativa que regula las subvenciones para la realización de actividades en el Área de Inserción Social. — Número y características de los programas creados. — Personas beneficiarias de los programas. — Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de estos programas.
<p>33.^a Promover la creación de servicios específicos de apoyo a la inserción laboral de mujeres con cargas familiares y en situación o riesgo de exclusión social y/o de jóvenes emancipados con empleos precarios, que permitan el cuidado de los hijos y/o de las hijas o de otras personas dependientes y que estén a su cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Impulso a los programas de atención infantil a domicilio para familias monoparentales complementarios de los programas de inserción sociolaboral. — Desarrollo de las ayudas para la contratación de personas cuidadoras para menores de 2 años — Desarrollo del programa de conciliación para el cuidado de personas dependientes; — Incremento de las partidas presupuestarias destinadas a las ayudas para la consolidación de la red de centros de atención a la infancia para menores de tres años. 	<ul style="list-style-type: none"> — Dirección de Inserción Social. — Dirección de Familia. — Diputaciones Forales. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. — Entidades sin ánimo de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> — N.º y características de los programas de atención infantil a domicilio creados al amparo del Plan. — N.º de ayudas a la contratación de personas cuidadoras concedidas e importe económico destinado a las mismas. — N.º de ayudas para el cuidado de personas dependientes e importe económico destinado a las mismas. — N.º de ayudas para la asistencia a centros de atención infantil e importe económico destinado a las mismas.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
34. ^a Generalizar protocolos de colaboración entre los servicios de cooperación con la Justicia y el Sistema de Justicia Juvenil y los servicios sociales para favorecer los procesos de inserción socio-laboral de los colectivos dependientes de dicha Administración (Servicios de Asistencia al Detenido [SAOS], Servicios de Asistencia a la Reinserción [SAER], Centros Educativos y/o de Atención Diurna para menores infractores), potenciando el papel de las organizaciones del tercer sector en los procesos de coordinación y seguimiento.	<ul style="list-style-type: none"> – Viceconsejería de Asuntos Sociales. – Dirección de Inserción Social. – Dirección de Ejecución Penal. – Ayuntamientos. – Entidades sin ánimo de lucro. 	– Número y características de los convenios establecidos.
35. ^a Crear pasarelas entre los programas de inserción laboral de la Dirección de Inserción Social y los programas de formación y empleo de las Direcciones de Formación y Empleo de las Diputaciones Forales.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. – Dirección de Empleo. 	– Características de los sistemas de coordinación y colaboración establecidos.

3.1.4.3. Tercer Objetivo Operativo

Promover la adopción de políticas de «rentabilización del empleo».

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
36. ^a Incentivar el acceso al mercado laboral de las personas que perciben prestaciones de garantía de ingresos, actualizando el vigente sistema de estímulos al empleo.	– Dirección de Inserción Social.	<ul style="list-style-type: none"> – Modificación de la normativa que rige el sistema de estímulos al empleo. – N.º de personas perceptoras de estas prestaciones. – Importe de las partidas económicas destinadas a la financiación de estas ayudas.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
37. ^a Incentivar el acceso al empleo de personas de baja cualificación que, por diversas razones, se han mantenido en la inactividad a través de los sistemas de complemento de ingresos señalados en la Actuación n.º 18 y/o del establecimiento de incentivos puntuales por la entrada en el mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento de nuevas prestaciones de complemento de ingresos. – N.º de personas usuarias de las diversas prestaciones. – Importe de las partidas presupuestarias destinadas a los complementos señalados.
38. ^a Avanzar en el establecimiento de los mecanismos necesarios para la protección de las personas trabajadoras de bajos salarios, a través de los sistemas de complemento de ingresos señalados en la Actuación n.º 19.	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Inserción Social. – Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento de nuevas prestaciones de complemento de ingresos. – N.º de personas usuarias de las diversas prestaciones. – Importe de las partidas presupuestarias destinadas a los complementos señalados.

3.1.4.4. Cuarto Objetivo Operativo

Promover la puesta en práctica de mecanismos que permitan el desarrollo y la viabilidad de las iniciativas destinadas a la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>39.^a Promover el desarrollo de nuevos recursos para la inserción sociolaboral desde el campo de la financiación, con particular atención a las herramientas englobadas bajo el nombre genérico de «banca ética» que permitan, de una parte, ampliar los sistemas de captación de fondos por parte de las entidades que trabajan en el ámbito de la inserción social y, de otra, facilitar a las personas en situación de exclusión social, a través del recurso a los microcréditos, el acceso a fondos económicos extraordinarios.</p> <p>— Establecimiento de un convenio de colaboración con las obras sociales de las Cajas de Ahorro y con las entidades promotoras de «banca ética» al objeto de regular las fórmulas de coordinación entre las administraciones públicas y esas entidades, así como integrar sus actividades y servicios en el marco de los procesos de inserción establecidos desde los Servicios Sociales de Base.</p>	<p>— Dirección de Inserción Social.</p> <p>— Entidades financieras.</p> <p>— Entidades sin ánimo de lucro.</p>	<p>— Establecimiento de convenio de colaboración.</p> <p>— N.º y características de las medidas contempladas en el convenio de colaboración.</p>
<p>40.^a Promover la introducción en las Administraciones públicas de la CAPV de cláusulas sociales que primen como requisito previo, elemento de valoración u obligación: a) la inclusión de un número determinado de personas en situación o riesgo de exclusión social en las plantillas de las empresas que optan a la contratación; b) la subcontratación por parte de esa empresa de una parte del proceso productivo a entidades sin ánimo de lucro y, más concretamente, a las empresas de inserción; c) considerar el carácter de la enti-</p>	<p>— Dirección de Inserción Social.</p> <p>— Dirección de Patrimonio y Contratación.</p> <p>— Diputaciones Forales.</p> <p>— Ayuntamientos.</p> <p>— Entidades sin ánimo de lucro.</p>	<p>— N.º de instituciones con pliegos de contratación en los que se incluyan cláusulas sociales y n.º de contrataciones realizadas en las que se incluyan este tipo de cláusulas.</p> <p>— Número de contrataciones realizadas al amparo de las cláusulas sociales.</p>

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>dad concursante, introduciendo criterios de acción positiva respecto a las entidades sin ánimo de lucro y, más concretamente, respecto a las empresas de inserción.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Elaboración de un informe que concrete las posibilidades de implementación de Cláusulas Sociales en la CAV conforme a la actual legislación de contratación pública (Directiva 2004/18/CE; Decreto 136/1996, de 5 de junio, de la Comunidad Autónoma de Euskadi; y la nueva Ley de Contratos del Sector Público en fase de tramitación). — Determinar las medidas administrativas y presupuestarias necesarias para implantar en la CAV una reserva de mercado para Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo, conforme al artículo 19 de la Directiva 2004/18/CE. — Constituir una Comisión Técnica encargada del diseño, implementación, asesoramiento, coordinación y evaluación de cláusulas sociales, y que determine las medidas jurídicas, financieras, estratégicas y organizativas necesarias para su despliegue. 		

3.2. Objetivos y actuaciones correspondientes a los sistemas generales de protección social

3.2.1. Primer Objetivo Estratégico.

Mejora y refuerzo de la intervención que se realiza desde el sistema público vasco de Servicios Sociales

3.2.1.1. Primer Objetivo Operativo

Regular el acceso de la ciudadanía vasca al sistema público de Servicios Sociales, garantizando el derecho subjetivo a los servicios y prestaciones que se definan como universales, así como los recursos económicos, materiales y humanos necesarios.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>41.^a Aprobar una nueva Ley de Servicios Sociales que:</p> <ul style="list-style-type: none"> — reconozca y regule el derecho subjetivo de la ciudadanía de la CAPV a acceder a las prestaciones y a los servicios que la Ley defina como universales. — regule la naturaleza y tipología de cada prestación y servicio en el marco de un Catálogo de Servicios; y — que sienta las bases para una adecuada dotación de recursos humanos, técnicos y económicos a los servicios sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Viceconsejería de Asuntos Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Remisión de la Ley al Parlamento y aprobación de la misma.
<p>42.^a Proceder al desarrollo normativo que garantice en los tres territorios históricos un nivel adecuado en cuanto a la dotación y la cobertura de los servicios sociales, tanto de base como especializados, dirigidos a los sectores con mayor riesgo de exclusión (como por ejemplo personas sin hogar, menores en situación de desprotección, unidades convivenciales monoparentales, minorías étnicas, inmigrantes, víctimas de la violencia de género, personas que ejercen la prostitución, personas encarceladas o excarceladas, o personas con toxicomanías).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Viceconsejería de Asuntos Sociales. — Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Aprobación de los textos normativos señalados.

3.2.1.2. Segundo Objetivo Operativo

Refuerzo del Sistema Público de Servicios Sociales para mejorar su respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
43. ^a Refuerzo general de los Servicios Sociales de Base.	– Viceconsejería de Asuntos Sociales.	– Publicación anual de la normativa.
44. ^a Desarrollo del sistema de información sobre Servicios Sociales.	– Viceconsejería de Asuntos Sociales.	– Creación e implementación del Sistema de Información.
45. ^a Estandarización de herramientas del Sistema Público de Servicios Sociales.	– Viceconsejería de Asuntos Sociales.	– Definición y desarrollo de las herramientas.
46. ^a Elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales.	– Viceconsejería de Asuntos Sociales.	– Elaboración del Plan.

3.2.2. Segundo Objetivo Estratégico.

Mejora y refuerzo de la intervención integral contra la exclusión que se realiza desde los restantes sistemas de Protección Social

3.2.2.1. Primer Objetivo Operativo

Mejorar y reforzar la atención sanitaria a las personas que están en situación o riesgo de exclusión social.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
47. ^a Desarrollar un sistema de comunicación con los Servicios Sociales de Base para integrar la información sobre los aspectos relacionados con la salud en el diagnóstico social y en los convenios de inserción.	– Departamento de Sanidad. – Ayuntamientos. – Dirección de Inserción. – Viceconsejería de Asuntos Sociales. – Diputaciones Forales.	– N.º y características de los sistemas de comunicación establecidos.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>48.^a Continuar desarrollando las actuaciones específicas que se llevan a cabo desde el ámbito sanitario y que se orientan a la integración de personas y colectivos excluidos o con riesgo de exclusión. En este sentido, destacan, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Atención sanitaria a los inmigrantes. — Las ayudas a familiares y personas con enfermedades invalidantes y potencialmente excluyentes. — Las ayudas a personas con toxicodependencias que han fracasado en los tratamientos que se realizan en la CAPV para que reciban tratamiento en comunidades terapéuticas fuera de la CAPV. — La financiación del programa de metadona. — El apoyo a grupos marginales con enfermedades infecciosas. — El apoyo a asociaciones que trabajan en el campo del SIDA tanto en lo preventivo como en lo asistencial. <p>Adaptar, desarrollar e integrar los diferentes programas que aplica el Sistema Sanitario sobre los grupos y colectivos con mayores dificultades de inserción social o con riesgo de exclusión.</p>	<p>— Departamento de Sanidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — N.º de tarjetas sanitarias repartidas a personas inmigrantes. — Ayudas ofrecidas.
<p>49.^a Priorizar el desarrollo de sistemas de información que permitan conocer mejor la distribución de desigualdades sociales en salud y monitorizar su evolución, y, a medida que el desarrollo de tales sistemas lo permita, analizar/estudiar la equidad de la atención sanitaria que se presta en la CAPV.</p>	<p>— Departamento de Sanidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Sistemas específicos de información establecidos. — Informes realizados a partir de los sistemas de información.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>50.^a Desarrollar el Plan Estratégico Sociosanitario, avanzando en la coordinación con el resto de áreas responsables, para la consecución de sus objetivos generales y específicos. En este sentido, los cuatro objetivos estratégicos que contempla su implantación son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar el número de personas atendidas con necesidades sociosanitarias. 2. Lograr una atención de calidad que proporcione la máxima satisfacción a las personas usuarias y sus familias. 3. Conseguir un sistema de atención único y compartido entre las dos redes de servicios: la social y la sanitaria. 4. Mantener el nivel de excelencia en el futuro. <p>Todas las actuaciones que prioriza el Plan van dirigidas preferentemente a los siguientes grupos con riesgos de exclusión:</p> <p>a) Personas mayores con dependencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Con dependencia funcional elevada. — Con demencias avanzadas. — Con dependencia moderada o elevada y complejidad clínica. <p>b) Personas con discapacidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Con discapacidad física invalidante (grandes discapacidades). — Con discapacidad intelectual con enfermedad mental asociada. 	<ul style="list-style-type: none"> — Departamento de Sanidad. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. — Diputaciones Forales. — Eudel. 	<ul style="list-style-type: none"> — Cumplimiento de las iniciativas/acciones que fija el Plan Estratégico.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> c) Personas con problemas de salud mental: <ul style="list-style-type: none"> — Con enfermedad mental grave y cronicada. — Con toxicomanías. d) Personas con enfermedades somáticas crónicas y/o invalidantes: <ul style="list-style-type: none"> — Con enfermedades neurodegenerativas. — Con enfermedad orgánica. — Con daño cerebral. — Con patologías infecciosas emergentes e) Personas con enfermedades terminales. f) Otros colectivos en riesgo de exclusión: <ul style="list-style-type: none"> — Menores (especialmente menores maltratados, en situación de desprotección y menores con problemas de comportamiento), — Mujeres víctimas de violencia de género, — Población inmigrante con necesidad de atención sanitaria y problemática social. 		

3.2.2.2. Segundo Objetivo Operativo

Mejorar y reforzar las políticas de vivienda orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>51.^a Desarrollar un sistema de comunicación con los Servicios Sociales de Base para integrar la información sobre los aspectos relacionados con la vivienda en el diagnóstico social y en los convenios de inserción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Viceconsejería de Vivienda. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. — Ayuntamientos. — Dirección de Inserción. 	<ul style="list-style-type: none"> — N.º y características de los sistemas de comunicación establecidos.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>52.^a Facilitar el acceso de las personas en situación o riesgo de exclusión social que carecen de una vivienda adecuada a los programas más sociales de viviendas de protección oficial para facilitar la consolidación de los procesos de inserción socio-laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Propiciando su inscripción en los programas más sociales de vivienda protegida. — Estableciendo prioridades para algunos colectivos como las familias monoparentales. — Reforzando el programa Bizigune, cumpliendo así lo establecido al respecto en el Plan Director de Vivienda 2006-2009. 	<ul style="list-style-type: none"> — Viceconsejería de Vivienda. — Dirección de Inserción Social. 	<ul style="list-style-type: none"> — Porcentaje de personas en situación o riesgo de exclusión inscritas en los programas sociales de viviendas protegidas. — Número de familias monoparentales adjudicatarias de vivienda. — Número de personas en situación o riesgo de exclusión que han accedido a una vivienda en el Programa Bizigune.
<p>53.^a Favorecer la existencia de un parque de viviendas y alojamientos de apoyo a los procesos de inserción:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Promover la cesión de uso de viviendas para el acogimiento de personas en procesos de intervención especial: familias, presos en tercer grado, jóvenes protegidos y con mayoría de edad, etc. — Facilitar el acceso al alojamiento de las personas excarceladas y sobre todo de los menores infractores, extranjeros no acompañados o menores tutelados por las Diputaciones hasta los 18 años, cuando han alcanzado la mayoría de edad, como elemento fundamental para la inserción social y prevención de la reincidencia. 	<ul style="list-style-type: none"> — Viceconsejería de vivienda. — Dirección de Inserción Social. — Viceconsejería de Asuntos Sociales. — Diputaciones Forales. 	<ul style="list-style-type: none"> — N.º y naturaleza de las medidas adoptadas para favorecer la existencia de un parque de viviendas y alojamientos de apoyo a los procesos de inserción.

3.2.2.3. Tercer Objetivo Operativo

Promover la adecuación de los servicios educativos a las necesidades de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<p>54.^a Desarrollar un sistema de comunicación con los Servicios Sociales de Base para integrar la información relacionada con los aspectos escolares y educativos en el diagnóstico social y en los convenios de inserción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Departamento de Educación. – Ayuntamientos. – Dirección de Inserción 	<ul style="list-style-type: none"> – N.º y características de los sistemas de comunicación establecidos.
<p>55.^a Reforzar los programas dirigidos a la erradicación del absentismo escolar, el acogimiento del alumnado inmigrante y la adecuada dotación de medios a los centros en los que se concentra un mayor número de alumnado en situación de desventaja social. Se están llevando a cabo los siguientes programas dirigidos a los mencionados colectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ayuda compensatoria, con cuantía variable en función del nivel que se está cursando. – Programa de atención al alumnado inmigrante, sobre todo para su refuerzo lingüístico. – Educación para Adultos (incluido alumnado inmigrante). – Programa para el alumnado con necesidades educativas especiales (Aulas para el Aprendizaje de Tareas, Ayudas para la contratación de Especialistas de Apoyo Educativo o Recursos para e alumnado con discapacidad visual, ayuda domiciliaria a alumnado enfermo, aulas hospitalarias, atención a minorías étnicas...). 	<ul style="list-style-type: none"> – Departamento de Educación. 	<ul style="list-style-type: none"> – N.º de ayudas compensatorias para el acceso a la educación e importe de las partidas presupuestarias destinadas a las mismas. – Medidas de refuerzo del programa para la atención del alumnado inmigrante. – Medidas de refuerzo de los programas de Educación para Adultos. – Medidas de refuerzo de los programas para el alumnado con necesidades educativas especiales. – Medidas de refuerzo de los Centros de Iniciación Profesional. – Número de personas beneficiarias y partidas económicas destinadas al resto de los programas señalados.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> — Plan PROA de refuerzo, orientación y apoyo para alumnado desfavorecido. — Programas de diversificación curricular. — Programas Complementarios de Escolarización. — Programas de Iniciación Profesional (incluido alumnado inmigrante, de necesidades educativas especiales, sujeto a tutela de las Diputaciones o a medidas judiciales). 		
56. ^a Concentrar los esfuerzos en los centros en los que la problemática de absentismo, niveles de fracaso escolar, etc., son más elevados con refuerzos educativos y proyectos de intervención educativa específica.	— Departamento de Educación.	— N.º y naturaleza de las medidas específicas adoptadas en los centros en los que se concentran las problemáticas señaladas.
57. ^a Continuar incrementando la cobertura de la demanda educativo asistencial en el tramo de 0 a 2 años.	— Departamento de Educación.	— N.º de plazas públicas en el tramo de 0 a 2.
58. ^a Mejorar el apoyo al alumnado menos favorecido en el acceso a las becas y con ayudas para los gastos en actividades extraescolares, así como a través del programa de reutilización de libros de texto.	— Departamento de Educación.	<ul style="list-style-type: none"> — N.º de becas y ayudas, e importe económico destinado a las mismas. — N.º de personas usuarias del programa de reutilización de libros usados.
59. ^a Implementar y desarrollar la Circular de los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación y Sanidad sobre la atención a alumnado con necesidades educativas especiales vinculadas a enfermedades.	<ul style="list-style-type: none"> — Departamento de Educación. — Departamento de Sanidad 	— N.º y naturaleza de las medidas específicas orientadas al alumnado con necesidades especiales derivadas de una enfermedad.

3.2.2.4. Cuarto Objetivo Operativo

Mejorar y reforzar las actuaciones que se realizan desde la Administración de Justicia con personas en situación o riesgo de exclusión social.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
60. ^a Promover la adopción de mecanismos que faciliten la regularización administrativa de todas las personas que residen en la CAPV, y que se ven por esa razón imposibilitados para el ejercicio de sus derechos sociales básicos.	– Viceconsejería de Asuntos Sociales.	– N.º y naturaleza de las medidas específicas adoptadas para facilitar la regularización administrativa de todas las personas que residen en la CAPV.
61. ^a Desarrollar, en coordinación con el resto de las instituciones competentes, la adecuación de los centros y equipamientos necesarios para el cumplimiento alternativo de las penas.	– Dirección de Ejecución Penal.	– N.º y naturaleza de las medidas específicas adoptadas para la adecuación de los centros y equipamientos necesarios para el cumplimiento de las penas de prisión.
62. ^a Promover la coordinación entre los Servicios Sociales de Base y los servicios sociales penitenciarios para que las situaciones de excarcelaciones o pasos al tercer grado se deriven hacia programas específicos de inserción socio-laboral.	– Dirección de Ejecución Penal. – Dirección de Asuntos Sociales. – Dirección de Empleo y Formación. – Diputaciones Forales. – Administración penitenciaria. – Ayuntamientos.	– Mecanismos de coordinación establecidos. – N.º de personas excarceladas que participan en programas de inserción socio-laboral.
63. ^a Estudio de la posibilidad de desarrollo y regulación de los sistemas de empadronamiento social, en virtud de los cuales y con determinadas condiciones las personas indomiciliadas puedan empadronarse en centros de servicios sociales, resultando válido tal empadronamiento en lo que a la concesión de ayudas económicas y otras ayudas se refiere.	– Dirección de Inserción Social. – Ayuntamientos.	– Aprobación de la normativa que regule la figura del empadronamiento social. – N.º de personas que se acogen a la figura del empadronamiento social.

3.3. Objetivos y actuaciones relacionados con la gestión del Plan y el seguimiento de su aplicación y de su impacto

3.3.1. Primer Objetivo Estratégico.

Mejora de las herramientas de gestión del Plan y desarrollo de indicadores comunes de seguimiento y evaluación

3.3.1.1. Primer Objetivo Operativo

Dotar al II Plan Vasco de Inserción de las herramientas necesarias para su adecuada gestión.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
64. ^a Establecimiento de una Secretaría Técnica del Plan de Inserción, u organismo análogo, responsable del seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en el mismo, de la definición de indicadores de resultados y de su seguimiento.	— Dirección de Inserción Social.	— Establecimiento de la secretaría técnica. — Personal y partidas presupuestarias asignadas a la misma.
65. ^a Activación de las Comisiones Interdepartamental, Interinstitucional y Permanente de Inserción fomentando niveles más altos de participación en todas las intervenciones y procesos de inclusión social.	— Dirección de Inserción Social.	— N.º de reuniones de las diversas comisiones y acuerdos adoptados.
66. ^a Establecimiento de las medidas que permitan la identificación y el seguimiento de las buenas prácticas que se realizan en el campo de la lucha contra la exclusión social en la CAPV, así como la difusión de sus resultados y la extensión de sus elementos sustanciales al conjunto de la red.	— Dirección de Inserción Social. — Diputaciones Forales. — Ayuntamientos. — Entidades sin ánimo de lucro.	— Creación de un programa de detección y difusión de buenas prácticas. — N.º de buenas prácticas detectadas y difundidas. — N.º y características de las actividades de difusión realizadas.

3.3.1.2. Segundo Objetivo Operativo

Evaluar de forma regular la incidencia en la CAPV de los factores relacionados con la pobreza y la exclusión social y su evolución.

ACTUACIONES	ORGANISMO RESPONSABLE	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
67. ^a Definición de un catálogo de indicadores, basado en parte en los establecidos por la UE, que permita evaluar periódicamente la evolución en la CAPV de los fenómenos y las problemáticas más directamente relacionados con la exclusión social y la pobreza.	– Dirección de Inserción Social.	– Elaboración del catálogo de indicadores y definición de sus fuentes. – Resultados de sus revisiones periódicas con particular atención a la evolución de la incidencia de las situaciones de pobreza grave en la CAPV.
68. ^a Establecimiento de un programa de investigación respecto a los factores que inciden en las situaciones de pobreza y exclusión, y a las políticas aplicadas para su abordaje.	– Dirección de Evaluación de Servicios y Programas.	– Investigaciones realizadas. – Publicaciones.
69. ^a Elaboración de un modelo de microsimulación a escala autonómica que permita anticipar los efectos en los indicadores de pobreza, desigualdad y/o gasto público de la introducción de reformas en materia de prestaciones económicas y obligaciones fiscales.	– Dirección de Evaluación de Servicios y Programas.	– Elaboración del modelo de microsimulación. – Estudios de evaluación realizados a partir de la herramienta de microsimulación.
70. ^a Evaluación intermedia del objetivo que hace referencia al uso generalizado de la herramienta para el seguimiento de los procesos de inserción sociolaboral, al objeto de proceder, en su caso, a la puesta en marcha de medidas correctoras para posibilitar una gestión más eficiente de la inclusión laboral.	– Dirección de Evaluación de Servicios y Programas	– Elaboración de la evaluación de la generalización de la herramienta.