



INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA CORRESPONDIENTE AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN

1. Introducción

El presente informe se emite con ocasión de la tramitación del anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Y ello a efectos de dar cumplimiento a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, que añade el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, con el siguiente contenido: "*Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia*". Además, añade la Disposición Adicional décima, "Impacto de las normas en la familia", a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, estableciendo que: "*Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento incluirán el impacto de la normativa en la familia*".

Se emite a la vez que se emite el 2º borrador de la iniciativa normativa, recogiendo ya cuantas alegaciones y aportaciones se han recibido en el trámite de audiencia e información pública.

2. Identificación de la norma

2.1 Denominación de la norma

Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

2.2 Origen de la elaboración de la norma

En los últimos años, la eficacia de las medidas establecidas para la garantía de ingresos y la inclusión social y laboral se ha visto afectada por dos profundas crisis -la de 2008 y la actual crisis generada por el COVID-19- que han tenido una incidencia significativa en las condiciones socio-laborales de la ciudadanía y efectos negativos sobre la pobreza y la exclusión social.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ



A las consecuencias del desempleo de larga duración, de la falta de recursos personales de las personas migrantes, de la feminización del riesgo de exclusión, de la escasez de recursos económicos de algunas personas pensionistas, se unen las derivadas del crecimiento de las formas más precarias de empleo, provocando un incremento del volumen de personas necesitadas de protección.

De acuerdo al informe sobre el impacto del COVID-19 en Euskadi, recientemente publicado por el Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, el impacto económico de esta crisis no tiene precedentes y ha provocado un shock internacional, tanto de oferta como de demanda, generando un entorno de elevada incertidumbre.

A todos estos problemas se suman las limitaciones de la propia normativa actual y la aparición del Ingreso Mínimo Vital, nueva prestación de la Seguridad Social, con objetivos parcialmente coincidentes con los de la Renta de Garantía de Ingresos y cuya íntegra gestión será previsiblemente transferida a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Lo expuesto obliga a adaptar el conjunto de medidas que configuran el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión para normalizar el sistema como parte del modelo general de bienestar de Euskadi, de forma que sea posible adaptar el diseño de la prestación de la RGI al actual contexto socioeconómico, mejorar la cobertura de las prestaciones, corregir las disfunciones que se han puesto de manifiesto a lo largo de los años e incorporar la gestión del IMV.

Los problemas apuntados, junto con el tiempo transcurrido desde la publicación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social -y su posterior modificación a través de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social-, así como la creación del IMV y la transferencia de su gestión, hacen necesaria la elaboración de una norma que englobe todos estos aspectos y se dirija al logro de una mayor cohesión social.

La finalidad es, por un lado, mejorar la cobertura y el acceso a las prestaciones económicas que ofrece el sistema de garantía de ingresos, y por otro, mejorar el acceso de la ciudadanía vasca con dificultades para desenvolverse en la vida laboral y social, a servicios sociales y de empleo de calidad. Para ello, el principal objetivo de esta ley es adaptar el funcionamiento del conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos y de inclusión a los profundos cambios que desde la aprobación del marco normativo vigente se han venido produciendo en el seno de la sociedad

vasca.

Se trata además de llegar a determinados segmentos poblacionales actualmente no suficientemente cubiertos, haciendo **especial incidencia en las familias desfavorecidas con hijos e hijas a su cargo** a la vez que atendiendo situaciones de especial vulnerabilidad y teniendo en cuenta la especificidad de las personas pensionistas.

La propuesta refuerza el modelo de Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión **desde la perspectiva del doble derecho a la garantía de ingresos y a la inclusión**, procediendo, a la vez, a la incentivación de la actividad económica y a promover la inclusión social y laboral de las personas perceptoras de las prestaciones y servicios que integran el sistema, proponiendo herramientas que permitan un diagnóstico inicial a través de un “triaje” que facilitara la definición de itinerarios adecuados a cada persona en función de sus características .

Todo ello, desde la perspectiva de la implementación de innovaciones basadas en la evaluación y el conocimiento, que permitan mantener al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión en la vanguardia de las políticas sociales en el entorno europeo.

El origen último de la elaboración de la norma es, por tanto, la necesidad de preservar y mejorar el modelo puesto en marcha en Euskadi tras la crisis de los años 80, garantizando su legitimidad social y su sostenibilidad económica en los próximos años. Con ese punto de partida, los criterios básicos que han guiado la elaboración de esta Ley, son los siguientes:

- Profundizar en la aplicación del **enfoque familiar y amigable con la infancia** de la política vasca de garantía de ingresos, multiplicando, específicamente, su capacidad para **combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social**.
- Ajustar el sistema de cálculo de la prestación, **asegurando la suficiencia y la racionalización de las cuantías garantizadas, especialmente en el caso de las familias de mayor tamaño**.
- Mejorar la atención a las necesidades y colectivos que hoy no están adecuadamente cubiertos, evitando la desigualdad en el acceso al sistema.
- **Reforzar** el acompañamiento laboral de los servicios de empleo **como el acompañamiento social de los servicios sociales, mediante la introducción de procedimientos de diagnóstico, estratificación o segmentación** capaces de identificar las necesidades de las personas beneficiarias y de prescribir los servicios de apoyo que esas necesidades requieren.



- Clarificar el **concepto de unidad de convivencia (UC)**, garantizando el acceso a las prestaciones de todas las unidades de convivencia que puedan residir en un mismo domicilio y, al mismo tiempo, estableciendo mecanismos que tengan en cuenta las economías de escala que se producen en el caso en el que diversas unidades familiares compartan un mismo domicilio y fomenten la agrupación de las personas sin vínculos familiares en unidades pluripersonales.
- Facilitar una gestión más eficaz de las prestaciones, reconociendo el derecho de las personas usuarias a relacionarse por medios electrónicos, favoreciendo el acceso por las declaraciones responsables, racionalizando los procedimientos de actualización de las cuantías y el control de las prestaciones y garantizando una mayor seguridad jurídica de las personas perceptoras.
- Impulsar la activación laboral de las personas beneficiarias, favoreciendo la implicación de las empresas vascas y de la economía solidaria en la lucha contra la exclusión.
- Consolidar un sistema estructural de bonificación del empleo que evite la trampa de la pobreza y dé respuesta a la pobreza en el empleo.
- Mejorar la gobernanza del conjunto del sistema para la garantía de ingresos y la inclusión social, facilitando la participación del conjunto de las administraciones competentes, y del Tercer Sector social, en su gestión.
- Consolidar las políticas de garantía de ingresos e inclusión social mediante el refuerzo de los mecanismos que permitan estabilizar, articular e impulsar las actividades de investigación, innovación, evaluación, difusión, análisis y formación que se realizan en la actualidad, en el marco de una estrategia más amplia de I+D+i en este ámbito.

3. Identificación de los derechos, las necesidades y los grupos sobre los que la norma puede tener algún efecto

3.1 Derechos concretos de la infancia sobre los que la norma puede tener incidencia

Dado el objeto de la norma, definido en el artículo 1, la misma se dirige a *“prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos”*, es posible prever que los derechos de la infancia sobre los que la norma tendrá incidencia positiva – bien directa, bien indirectamente- forman un amplio abanico que, *a priori*, podemos concretar de la siguiente forma:

3.1.1 Cuatro pilares básicos en torno a los cuales se articula la Convención de los Derechos



del Niño:

- El **principio de interés superior del niño y de la niña**- entendido como todo aquello que necesitan para su bienestar en lo relativo a su entorno, educación, alimentación, etc.- se refleja a lo largo de todo el articulado de la norma. El artículo 3 que recoge los principios que inspiran el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, establece en su letra f) que uno de esos principios informadores es la *“Protección de la Infancia. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión contribuirá, en coherencia con el conjunto de las políticas públicas vascas, a prevenir y paliar la incidencia en la pobreza en infancia.”* Este principio ha informado, de forma especial, la redacción del texto normativo. El objetivo de especial protección de la infancia se manifiesta a través de una serie de medidas que favorecen el acceso a las prestaciones y servicios, así como las condiciones de las UCs integradas por personas menores.
- El **derecho a la vida** se entiende en esta iniciativa normativa como el *derecho a una vida digna*, en consonancia con la sociedad en la que crecen y se desarrollan.
- El **principio de “no discriminación”** desde una doble perspectiva. Por un lado, la norma se dirige a todas las personas que, cumpliendo los requisitos, se hallan en situación o riesgo de exclusión, sin hacer diferenciaciones discriminatorias de ningún tipo entre las UCs integradas por personas menores. Por otro lado, la finalidad de aquella es lograr una mayor cohesión social, promoviendo la igualdad de condiciones de las personas destinatarias de la misma con respecto al resto de la sociedad.
- El **derecho de la infancia a participar** en las situaciones que le afecten- entendido, al menos, como el derecho a ser “oídos” y “oídas”- a que sus necesidades y circunstancias sean tenidas en cuenta. Si bien es cierto que esta participación de la infancia no se recoge de forma directa, como integrantes de la UC se beneficiarán del modelo de atención definido en el artículo 4 como *“profesional, personalizada, flexible, integrada, continua, que se beneficie de los avances tecnológicos, que ofrezca un enfoque comunitario y de proximidad y otorgue prioridad a las actuaciones de prevención, así como a la atención en el entorno habitual, siempre que resulte posible y conveniente.”* En base a este modelo y al diagnóstico individualizado (“triaje”) definido en los artículos 108 a 110, se establecerán los itinerarios y servicios adecuados a cada circunstancia. A su vez, el artículo 9, dedicado a los derechos de las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones, ayudas y servicios del SVGII, establece en su apartado 1.c) el derecho a *“recibir una atención personalizada integrada, temprana y flexible, en la que se consideren los aspectos individuales, familiares y comunitarios”*

3.1.2 Reconocimiento del doble derecho a la garantía de ingresos y a la inclusión.

- a) A través de la percepción de las prestaciones económicas que se articulan - las de carácter derecho subjetivo, así como las de carácter asistencial, no subvencional (ayudas de emergencia social, AES) -, el objetivo es atender a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias en exclusión o riesgo de exclusión.

El artículo 15 define la renta de garantía de ingresos como “el **derecho subjetivo** a una prestación económica reconocida a la persona o personas integrantes de una unidad de convivencia (UC) que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas, así como a los derivados de un proceso de inclusión laboral o social.”

El artículo 49 define las AES como aquellas que “se dirigen a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de riesgo o exclusión social.” Define además en su punto 2 los gastos subvencionables: los necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual, los relativos a las necesidades primarias (vestido, educación y formación y atención sanitaria) no cubiertas por los diferentes sistemas públicos), los de endeudamiento vinculados a alguno de los conceptos anteriores o los gastos necesarios para atender necesidades básicas de la vida.

- b) El derecho a la inclusión social y laboral se concretiza en el establecimiento de una serie de medidas dirigidas a la UC, tanto de índole social como laboral, estas últimas dirigidas al empleo de aquellas personas que sean empleables. El artículo 2 define el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos (SVGI) como “*el conjunto de estructuras, prestaciones y servicios necesarios para promover y desarrollar la política de inclusión*”. Se establece que la estructura del mismo se integra “*por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por los servicios sociales y, cuando sea preciso, por los servicios de educación, salud y vivienda.*”

Se establecerá, por tanto, un itinerario adaptado a cada UC, teniendo en cuenta a todas las personas que la componen y que contemplará cualquier tipo de medida al efecto de promover la inclusión y que incidirá, bien sea directa o indirectamente a través de su entorno, sobre los derechos de las personas menores que compongan la unidad y por ende el de la familia.



En este sentido el artículo 7 recoge los servicios orientados a la inclusión laboral y social: “a) *Herramientas de valoración de situación y de necesidades*, b) *Programa Integrado y Personal de Inclusión (PIPEI)*, c) *Servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad*, d) *Servicios de apoyo y mejora de la inclusión social*, e) *Otras medidas específicas de intervención en el marco del PIPEI*”.

Todo lo expuesto en los párrafos anteriores **se ve reflejado en el impacto en una serie de derechos**, entre los que se encuentran:

Dar efectividad a los derechos hasta el máximo de los recursos disponibles.

Entendido no solo en base a las prestaciones económicas y servicios articulados por el texto, sino por la vinculación a una serie de derechos conexos a los que se da cumplimiento a través de los servicios integrantes del SVGII, recogidos en el artículo 2. En este sentido, el artículo 9, que recoge los derechos e las personas titulares y beneficiarias de las prestaciones, ayudas y servicios del SVGII establece en su punto 2 que en el marco de la transversalidad de la política para la inclusión y de acuerdo con lo que disponga la normativa sectorial respectiva, las administraciones públicas vascas promoverán el reconocimiento de una serie de derechos tales como: vivienda, conciliación de la vida laboral y familiar, garantizando la disponibilidad de plazas en centros públicos que impartan el primer ciclo de educación infantil, ayudas al estudio y becas en todas las etapas educativas, prestaciones de la cartera de servicios del Sistema Sanitario de Euskadi y acceso a servicios municipales de ocio y deporte.”

- El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.
- El derecho a beneficiarse de un nivel de vida adecuado para su desarrollo.
- El derecho a la salud – entendida de una forma holística-. En ese sentido, diversos estudios ponen de manifiesto que existe una relación directa entre la percepción de estas prestaciones e indicadores de calidad de vida, relaciones sociales, estado de salud e, incluso, mortalidad. Lógicamente, y con mayor razón, dada la vulnerabilidad de la infancia y de las personas adolescentes, se prevé que los mecanismos articulados en el anteproyecto, incidirán en sus necesidades básicas de forma directa (prestaciones y servicios dirigidos directamente a ellos) y de forma indirecta (aquellos dirigidos al ámbito familiar o convivencial en el que se integran), promoviendo entornos más estables y seguros en los que crecer y desarrollarse.
- El derecho a la educación –entendida también de una forma global, es decir, no sólo el derecho a recibir educación sino a que la misma pueda desarrollarse



en entornos familiares que puedan propiciarla y sostenerla, dando cumplimiento al Principio VII de la Declaración de los Derechos de del Niño “(...). *Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad*”.

3.1.3 Otros derechos

Otra serie de derechos, vinculados a situaciones más concretas, se ven reflejados a lo largo del articulado:

- Derecho a la recuperación y reintegración social de los niños víctimas de cualquier forma de abandono o maltrato.
- Derecho a ser protegidos contra formas de explotación
- Derechos de los niños refugiados
- Derechos de los niños con discapacidad

Aunque el texto no recoge dichos derechos como tales, sí que se encuentran protegidos a lo largo del articulado. Es decir, se protegen situaciones de especial vulnerabilidad en la que las personas menores se puedan encontrar incluso aun cuando la casuística establecida se refiera a las personas titulares de la UC. Las niñas y niños integrantes de dichas UCs se ven seriamente afectados por situaciones cuya gravedad les impacta de forma directa.

En el artículo 26 (Unidades de convivencia excepcionales) se describen situaciones de especial vulnerabilidad como, entre otras, las de las víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, las de violencia de género y de violencia doméstica. El punto 3 del citado artículo establece que dichas UCs se integrarán “(...) y, *siempre que las acompañen, por sus hijos, hijas o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente...*”.

Los **requisitos para la constitución de este tipo de unidades se flexibilizan** para dar una mayor protección a las personas que las integran. En el caso de las personas menores de edad no supone solamente un refuerzo del derecho a la garantía de ingresos sino además una protección adicional desde el punto de vista del bienestar emocional y físico, mediante el alejamiento de esas situaciones de riesgo manteniendo cubiertas las necesidades básicas, así como el resto de servicios orientados a la inclusión.

Así los artículos 17, 18 y 19 establecen los requisitos de las personas refugiadas, víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, de violencia de género y violencia doméstica y de quienes hayan estado sujetas al sistema de protección de menores, de atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad o hayan participado en programas de preparación para la vida independiente, los de las víctimas del terrorismo y de miembros de las colectividades vascas y los de las personas huérfanas absolutas, de las integrantes de unidades de convivencia excepcionales, de las personas con discapacidad y de las personas de entre 18 y 23 años.

3.2 Necesidades básicas de la infancia sobre las que la norma puede tener incidencia

En párrafos anteriores ya se han descrito las necesidades básicas de la infancia sobre las que la norma incidirá de forma directa.

3.3 Especial impacto de la norma en grupos concretos y circunstancias de niños, niñas, adolescentes y familias.

En el marco del programa de gobierno para la XII legislatura (2020-2024), dentro del EJE I. Prosperidad: El empleo y la reactivación económica, se fija como Compromiso 11 el *desarrollar y mejorar el sistema de garantía de ingresos contra la exclusión* encuadrado dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles 1 (Fin de la pobreza) y 10 (Reducción de las desigualdades). La reforma del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión se contempla como una de las herramientas esenciales para la consecución de unos de los principios que informan el programa 2020-2024: “No dejar a nadie atrás”.

Aunque el grupo al que se dirige la norma de forma directa puede concretizarse en las situaciones en riesgo de exclusión, con especial énfasis en la protección de la infancia, hay que tener en cuenta que, por un lado, ese riesgo no es ajeno a ninguna persona en cualquier momento a lo largo de la vida., y que, por otro lado, la voluntad de lograr una sociedad “cohesionada” debería impactar de forma beneficiosa en toda ella de forma global. Una sociedad que no deja a nadie atrás y que se construye entorno a un sistema inclusivo se verá beneficiada de esa misma cohesión.

Como descrito en párrafos anteriores, los requisitos de acceso al sistema, sin embargo, se flexibilizan para personas en situaciones definidas como de especial vulnerabilidad.

4 Análisis del impacto de la norma sobre la infancia y la adolescencia y sobre la familia

4.1 Situación de partida

La política de garantía de ingresos ha permitido, a lo largo de los 30 años anteriores, que los procesos de movilidad descendente que han afectado a Euskadi durante las crisis de 2008 y la actual derivada del COVID-19, no se tradujeran en un sustancial incremento de las situaciones más graves de pobreza.

Sin embargo, el aumento del desempleo, el crecimiento en el número de las personas paradas de larga duración, la falta de recursos personales de las personas migrantes, la feminización del riesgo de exclusión o la situación de las personas pensionistas con escasos recursos económicos son solo algunos ejemplos de los distintos factores que han contribuido al incremento del volumen de personas necesitadas de protección. En el contexto de un sistema que trata de apoyar a personas con bajos salarios, esta realidad se está viendo acentuada por el crecimiento de las formas más precarias de empleo, tanto en términos de contratación eventual como a tiempo parcial, que afectan de manera significativa a la población con menor cualificación.

Los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) 2020¹ -recientemente publicada por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco- muestran que actualmente el porcentaje de menores en riesgo de pobreza real que son atendidas por el sistema solo llega hasta el 70,59%, quedando una gran parte de ellas fuera del mismo debido, en gran medida por el tope establecido en la legislación vigente que limitaba las prestaciones a un número determinado de personas menores. Sin embargo, con la nueva normativa dicha limitación se elimina.

A efectos de entender el actual contexto social, según la citada encuesta que recoge datos de junio a septiembre 2020², se estima que, en relación a la población menor de 18 años en Euskadi:

- el número de hogares/UC con menores de 18 años es de **214.214**
- el número de personas menores de 18 años³ en dichos hogares es de **347.635**

¹ NOTA: Los datos corresponden a la situación en el mes de referencia. No se incluyen a las personas en vías de tramitación de las prestaciones y que podrían acceder a las mismas en el futuro, percibiendo ayudas vinculadas al mes actual de referencia.

² El objetivo central de la **Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)** es analizar los distintos indicadores de pobreza y ausencia de bienestar en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con énfasis preferente en los utilizados por la Unión Europea y en los introducidos de forma específica en la EPDS. El informe también considera las principales tendencias estructurales que afectan a medio o largo plazo a la distribución de los recursos entre la población. Aborda igualmente la distribución territorial y comarcal de la pobreza y la precariedad en Euskadi.

³ A efectos de este informe, cuyo objetivo es analizar el impacto en la infancia y adolescencia, se han tomado en consideración a todas las personas menores de 18 años.

Con el objetivo de contextualizar las personas potencialmente destinatarias del SVGII, los siguientes datos no ofrecen una visión cuantitativa de la población estimada en riesgo de pobreza real.

Población con menores en el hogar - en riesgo de pobreza real⁴ antes de RGI

Población total en esos hogares:

Datos absolutos	107.952
% respecto a la población total	4,98
% respecto a la población total en hogares con menores	13,33

Menores en esos hogares

Datos absolutos	52.268
% respecto a la población total en hogares con menores	6,45%
% respecto a la población menor en los hogares con menores	15,04%

Observamos que un 15,04% de los menores de la CAPV se encuentran en esta situación, de donde se infiere la necesidad de que la normativa que se propone se enfoque en la protección de ese segmento vulnerable entre los vulnerables y en la aportación de cuantas medidas sean pertinentes para no solo paliar la situación de exclusión sino para promover la inclusión e impulsar la salida del círculo vicioso en el que se encuentran.

	Menores con acceso al sistema y que salen de la pobreza	Menores con acceso al sistema y que no salen de la pobreza	Menores en pobreza real sin acceso al sistema	En riesgo de pobreza
	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.
Menos 4 años	3.444	5.737	6.023	15.204
5 a 9 años	4.395	7.415	4.530	16.340
10 a 13 años	2.947	4.969	2.363	10.279
14 a 17 años	2.388	5.603	2.454	10.445
TOTAL	13.173	23.725	15.371	52.268

Según los datos extraídos, un 35,70% de esos menores atendidos por el sistema consiguen actualmente salir de la pobreza.

⁴ **Población residente en hogares en riesgo de pobreza real.** Se incluye a:

- a) Personas afectadas por situaciones de pobreza real (considerados ingresos, patrimonio y condiciones de vida a través del método EPDS)
- b) Otras personas que se enfrentan a los problemas económicos que fundamentan el acceso al sistema de prestaciones.

En ocasiones, se aportan datos para el riesgo de pobreza de mantenimiento/ingresos, considerando exclusivamente ingresos.

ACCEDEN A LA RGI	
Población en hogares con menores, atendida en el sistema	
Total de población atendida en hogares con menores	72.967
% respecto a la población total en hogares con menores	9,01
% respecto a la población total en riesgo de pobreza real en hogares con menores	67,59
Menores en dichos hogares atendidos en el sistema	
Total de menores atendidos	36.897
% respecto a la población menor total	10,61
% respecto a la población menor en riesgo de pobreza real	70,59
NO SALEN DE LA POBREZA	
Población en hogares con menores, atendida en el sistema y que NO sale de la pobreza	
Total de población atendida en hogares con menores y que NO sale de la pobreza	46.563
% respecto a la población total en hogares con menores	5,75
% respecto a la población total en riesgo de pobreza real en hogares con menores	43,13
% respecto a la población total en riesgo de pobreza real en hogares con menores y atendida por el sistema	63,81
Menores en dichos hogares, atendidos en el sistema y que NO salen de la pobreza	
Total de menores atendidos y que NO salen de la pobreza	23.725
% respecto a la población menor total	6,82
% respecto a la población menor en riesgo de pobreza real	45,39
% respecto a la población menor en riesgo de pobreza real y atendida por el sistema	64,30
SALEN DE LA POBREZA	
Población en hogares con menores, atendida en el sistema y que SÍ sale de la pobreza	
Total de población atendida en hogares con menores y que SÍ sale de la pobreza	26.404
% respecto a la población total en hogares con menores	3,26
% respecto a la población total en riesgo de pobreza real en hogares con menores	24,46
% respecto a la población total en riesgo de pobreza real en hogares con menores y atendida por el sistema	36,19
Menores en dichos hogares, atendidos en el sistema y que SÍ salen de la pobreza	
Total de menores atendidos y que SÍ salen de la pobreza	13.173
% respecto a la población menor total	3,79
% respecto a la población menor en riesgo de pobreza real	25,20
% respecto a la población menor en riesgo de pobreza real y atendida por el sistema	35,70



El análisis de la capacidad de reducción de la pobreza que tienen las prestaciones que conforman el sistema, según los estudios realizados, indica que, tras la percepción de la RGI, las tasas de pobreza entre las personas perceptoras se reducen y, sobre todo, se reduce la intensidad de la pobreza que padecen estas familias, es decir, la distancia entre los ingresos reales de la población beneficiaria y los umbrales económicos que definen la pobreza.



Reducción de la incidencia de la pobreza real en hogares con menores			
Población total en esos hogares. Pobreza real	Sin RGI/PCV/AES	Con RGI/PCV/AES	Reducción en %
Datos absolutos	107.952	81.548	-24,5
% respecto a la población total en hogares con menores	13,33	10,07	
Menores en esos hogares			
Datos absolutos	52.268	39.095	-25,2
% respecto a la población menor en los hogares con menores	15,04	11,25	
Datos relativos a la:			
Reducción de la incidencia de la pobreza de ingresos en hogares con menores			
Población total en esos hogares. Pobreza de mantenimiento/ingresos	Sin RGI/PCV/AES	Con RGI/PCV/AES	Reducción en %
Datos absolutos	114.948	96.844	-15,7
% respecto a la población total en hogares con menores	14,19	11,96	
Menores en esos hogares			
Datos absolutos	55.092	45.760	-16,9
% respecto a la población menor en los hogares con menores	15,85	13,16	

Reducción de la intensidad de la pobreza de ingresos en hogares con menores			
Indicador: % de distancia al umbral de pobreza de ingresos			
		% de distancia al umbral de pobreza	
TIPO DE HOGARES CON MENORES EN RIESGO DE POBREZA DE INGRESOS	Sin RGI/PCV/AES	Con RGI/PCV/AES	Reducción en puntos porcentuales
Hogares sin acceso al sistema RGI/PCV/AES	31,4	31,4	0,0
Hogares con acceso al sistema RGI/PCV/AES	74,7	19,9	-54,8
TOTAL	53,6	25,5	-28,1

4.2 Aspectos concretos de la norma con impacto en las necesidades de la infancia y la adolescencia y de la familia.

Además de los artículos que se han ido mencionando a lo largo del presente documento, existen una multiplicidad de aspectos de la norma que recogen e inciden en las necesidades de la infancia, de la adolescencia y de la familia.

Ya hemos visto en el artículo 9, dónde se recogen, por primera vez, los derechos **de las personas titulares y beneficiarias** de las prestaciones, ayudas y servicios del SVGII. De esta manera se colocan las personas en el centro de la ley, siempre teniendo en cuenta esa voluntad de “protección a la infancia”.

El artículo 11 define las características de la renta de garantía de ingresos y, entre ellas, de



especial relevancia es la modificación que supone el reconocimiento de “*d) Indefinida, por lo que su duración se prolongará mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones para el mantenimiento.*” Esto permitirá dotar a la UC a la que pertenezcan las personas menores de la **necesaria estabilidad** requerida para su desarrollo personal, de forma que sea posible impulsar y favorecer la inclusión. Además, según el artículo 12” Las *prestaciones económicas que integran el SVGII serán compatibles entre sí*”

Otra importante modificación de la norma dirigida a la protección de la infancia se encuentra en el Artículo 16 (*Requisitos generales para ser titular*) que en su letra c) reduce la exigencia de **empadronamiento y residencia efectiva** en algún municipio de la CAE de 3 a 2 años en caso de formar parte de unidades de convivencia que integren personas menores de edad. Adicionalmente, en los siguientes artículos (17 -19) se flexibilizan los requisitos en situaciones de especial vulnerabilidad, a las que ya se ha hecho previamente referencia en anteriores párrafos, así como al artículo 26 donde se recogen las **unidades de convivencia excepcionales**.

La protección a la infancia y a la adolescencia también queda puesta de manifiesto a la hora de determinar la **cuantía de las prestaciones económicas** que corresponden a cada unidad de convivencia y que suponen una mejora con respecto a la legislación anterior.

El artículo 30 establece que “la renta máxima garantizada que corresponde a una unidad de convivencia viene determinada por la suma de las cuantías correspondientes a la **cuantía base**, a los **complementos individuales por cada miembro de la UC** y a los complementos **vinculados a las características de la UC.**”

Se define (Artículo 31) la cuantía base como la “cantidad fija que expresa el gasto mínimo que se dedica en un domicilio a la satisfacción de las necesidades básicas. Sirve para determinar, junto con los complementos individuales y los vinculados a las características de la unidad de convivencia, la renta máxima garantizada aplicable a la prestación de garantía de ingresos, así como para fijar la cuantía de las ayudas de emergencia social.”

La mayor modificación con respecto a la ley en vigor es la que viene recogida en el artículo 32 (*Complementos individuales y complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia*) cuando dice en su punto 1 que los complementos individuales cuantifican el reparto de los gastos de la unidad de convivencia en función del número de las personas que la integran, aplicando el mismo porcentaje a cada una de las personas adicionales que se suman al titular de la prestación. No hay, por tanto, un número de máximo de complementos individuales, lo que aliviará la carga de aquellas UCs integradas por un número elevado de personas menores.

Además en el punto 3 del mismo artículo se establece que “los **complementos vinculados a las características de la UC** se aplicarán a las UCs monoparentales⁵, a las constituidas por una persona víctima de violencia de género o de violencia doméstica, por personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, por pensionistas y a aquellas integradas por una o varias personas con una discapacidad igual o superior al 45%, que no perciban pensión por este motivo (...).

En el artículo 34 se establece el **procedimiento de determinación de la cuantía** que presenta como novedad su periodicidad trimestral con el objetivo de establecer periodos de estabilidad económica menos oscilante y que se espera redunde claramente en el beneficio de las personas menores.

Con el foco puesto en la protección de la infancia, se introduce en el artículo 43 un mecanismo de protección de las UCs, inédito hasta la fecha, de gran relevancia para aquellas unidades integradas por menores de edad. Se introduce la **suspensión parcial del pago** de la prestación en caso de incumplimientos de determinadas obligaciones. De este modo, la suspensión solo afectará a los complementos vinculados a las características de la UC y al complemento individual, caso de que la persona responsable del incumplimiento sea la titular de la prestación, o al último de los complementos citados, si el incumplimiento es imputable a una de las personas beneficiarias.

Se cumple, así, el objetivo fundamental del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y de Inclusión y se atiende, al tiempo, al mandato de la Proposición no de Ley 95/2016 del Parlamento Vasco, sobre modificación de la normativa que regula las ayudas sociales, aprobada el 15 de diciembre de 2016, que instaba al Gobierno Vasco a promover un pacto social de amplio consenso que, entre otros contenidos, respondiera “a las nuevas situaciones de pobreza generadas por la crisis, revisando las unidades de convivencia y la de cada uno de sus miembros, de manera que se mejore su protección y evitando que se puedan cronificar situaciones de emergencia social”.

Se introduce el artículo 48 relativo a los **efectos de la extinción con menores de edad en la unidad de convivencia**, estableciendo que cuando la extinción de la prestación afecte a UCs en

⁵ “ A los efectos de esta ley, se entiende por unidad de convivencia monoparental la formada por una persona adulta que resida con sus hijos e hijas, con descendientes menores de edad hasta el 2º grado sobre los que tenga la guarda y custodia o se hallen en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, siempre que aquella ostente la guarda y custodia exclusiva o sea la única persona acogedora o guardadora.

Se consideran asimilados a la unidad de convivencia monoparental los supuestos en que la otra persona progenitora, guardadora o acogedora se halle en las circunstancias previstas en el artículo 16.2, mientras las mismas persistan, y aquellos en que una de las personas progenitoras, acogedoras o guardadoras tenga reconocido un grado 3 de dependencia, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.”

la que se integren personas menores de edad, se reconocerá a estas la renta de garantía de ingresos, siempre que se cumplan una serie de requisitos.

Con referencia a al **procedimiento sancionador**, se prevé, en el artículo 95 que las personas menores de 16 años no serán responsables de las infracciones tipificadas serán, no obstante, quienes ejerzan la patria potestad, tutela, curatela, acogida o guarda legal o, de hecho, por este orden, responderán de las infracciones cometidas por las personas menores en razón del incumplimiento de su obligación de prevenir la comisión de ilícitos administrativos.

En el artículo 100 se prevé la posibilidad de que las personas responsables mayores de dieciséis años y menores de dieciocho puedan sustituir las sanciones establecidas en el artículo 99, siempre con su expreso consentimiento, por prestaciones de interés social que se prolongarán en periodos ajustados a la minoría de edad, respetando, así, el principio de legalidad en materia sancionadora.

Se ha considerado que las prestaciones de interés social, por su finalidad educativa y por las garantías que se anudan a su cumplimiento, resultan especialmente adecuadas para las personas menores de edad.

4.3 Previsión de cambios y resultados que puede producir la aprobación de la norma

Se prevé que la agilización de los trámites facilite no solo el acceso a las personas en riesgo de exclusión a las prestaciones económicas y a los servicios, sino que también permitirá dar respuesta con más celeridad a las necesidades cambiantes de las personas (y las menores que las acompañan).

Se prevé que la reducción del periodo de residencia efectiva y empadronamiento de las UCs integradas por menores, permitirá dar mayor cobertura que la existente hasta el momento. En el mismo sentido, a través de los requisitos flexibilizados para las UCs excepcionales, se amplían los segmentos de población en situaciones de especial vulnerabilidad.

Se espera que la herramienta de triaje, el PIPEI y la amplia cartera de servicios que se adecuaran en función de las necesidades, así como una previsible estabilización económica de las UCs – derivada de la indefinición de la prestación, de la trimestralidad de la actualización de la cuantía, de la suspensión parcial y de la excepcionalidad prevista en caso de extinción de prestaciones a las UCs con menores- contribuirán a la creación de entornos más favorables no sólo para la satisfacción de las necesidades básicas sino también para la potenciación de aquellos factores que

permitan salir de la exclusión y desarrollar una vida digna.

El impulso a la coordinación y la comunicación entre los diferentes servicios que integran el SVGII, así como a la interoperabilidad y otras herramientas como la inteligencia artificial (artículo 79) facilitará la consecución de los objetivos de la norma.

Directamente relacionado con la familia (o el entorno) y, por tanto, indirectamente con el desarrollo de las personas menores, se encuentra el factor de la empleabilidad de las personas adultas integrantes de la UC que, una vez establecido el diagnóstico y el itinerario correspondiente, sean empleables. Se articulan una serie de medidas con objeto de fomentar de la empleabilidad y, en su caso, de la inserción laboral de aquellas. Así, además de los servicios orientados al empleo (artículos 122 y 123), a través de los cuales se potencian las posibilidades de obtener un empleo, se establecen unos estímulos al empleo que serán de carácter indefinido, contribuyendo, de este modo, al mantenimiento del empleo haciendo que sea más beneficioso económicamente para la UC tenerlo, aunque aquel fuera temporal y parcial, que no tenerlo. De esta forma se contribuiría a salir de la “trampa de la pobreza”⁶ permitiendo ir dando los primeros pasos dentro de la empleabilidad.

Es importante, además, señalar los efectos positivos que las prestaciones y servicios que conforman el Sistema Vasco de garantía de Ingresos y para la Inclusión tienen sobre muchos otros aspectos relacionados con el bienestar y con la calidad de vida de las personas beneficiarias

Apuntalando este objetivo, se regulan una serie de medidas para facilitar la conciliación. Estas medidas, entre muchas otras que se articulan desde una perspectiva de género⁷, incidirán directamente en el bienestar de la infancia y de la familia..

Otro aspecto a tener en cuenta es la especial cobertura que se da a las familias monoparentales (en su gran mayoría, monomarentales). Es importante recordar, además, el gran riesgo que este tipo de familias corren de encontrarse en situaciones de exclusión. Las dificultades de acceso al empleo se convierten en el mayor desencadenante de pobreza. Todas las iniciativas de flexibilidad y conciliación, facilitarán su acceso a un empleo sostenible.

⁶ Circunstancias que impiden salir de una situación de exclusión o de riesgo de pobreza. Como consecuencia de los bajos niveles de ahorro que presentan dichas economías, su inversión es escasa e insuficiente para abordar proyectos generadores de mayor crecimiento económico. También recibe el nombre de círculo vicioso de la pobreza.

⁷ 20210505 SVGI INFORME IMPACTO GENERO-es



	Menores con acceso al sistema y que salen de la pobreza	Menores con acceso al sistema y que no salen de la pobreza	Menores en pobreza real sin acceso al sistema	En riesgo de pobreza	Resto de menores
	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.
Pareja con hijos/as	6.273	12.569	12.226	31.068	269.308
Fam.monoparentales	6.316	10.846	2.614	19.776	18.096
Resto	584	310	530	1.425	7.963
TOTAL	13.173	23.725	15.371	52.268	295.367

5.1. Cambios o enmiendas introducidas en el proyecto con el propósito de corregir o remediar las situaciones que se han detectado que dificultan el efectivo ejercicio de los derechos o necesidades de la infancia, la adolescencia y de la familia o a reforzar ese ejercicio cuando la situación es satisfactoria.

La propuesta normativa se dirige, de forma global, a la corrección de las disfunciones que se habían detectado a lo largo de los años, a facilitar los trámites y el acceso al SVGII de las personas en situación de vulnerabilidad, promoviendo la estabilidad y seguridad jurídica de las personas destinatarias, que incluirían, en su caso, como beneficiarias, a las personas menores de edad integrantes de la UC.

En el anteproyecto se proponen una serie de medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo, ampliando no sólo la cobertura y mejorando las cuantías en las familias integradas por niños y niñas sino también facilitando el acceso a través de procedimientos más sencillos y ágiles, así como considerando nuevos colectivos de especial vulnerabilidad en los que se tiene en cuenta las personas menores a cargo, además de cualquier otra persona a cargo.

Habida cuenta de las finalidades que la normativa cubre, el impacto positivo va mucho más allá de la cobertura de las necesidades básicas, sino que, de forma ambiciosa, se dirige a romper el círculo vicioso en el que las personas que se encuentran en situación de exclusión se hallan y que les imposibilita o les dificulta en gran manera el poder salir de esa situación. Se concretizan una serie de mecanismos y herramientas que darán el impulso necesario para poder salir de esa situación.

4.4 Recomendaciones sobre la aplicación de la norma y sobre la adopción de medidas complementarias y/o compensatorias que pudieran evitar el impacto negativo o

que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo en la infancia, la adolescencia y en la familia

- No se prevé impacto negativo ninguno a partir de la aplicación de la norma.
- En cuanto a garantizar y fortalecer el impacto positivo de la misma, el anteproyecto ya prevé los desarrollos normativos clave que serán necesarios para impulsar la interoperabilidad, la comunicación entre Administraciones, así como la necesaria colaboración entre los diferentes servicios que conforman el SVGII, tales como los de empleo, los sociales, los de salud, vivienda y educación.
- Además, será necesaria una acomodación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo a los cambios de su funcionamiento que van implícitos en el articulado: formación de las personas, adecuación de los procesos, adaptación de los sistemas, etc. de forma que una vez la misma en vigor, su implementación sea eficiente y eficaz y responda con celeridad a las necesidades cambiantes de todas las personas, haciendo especial incidencia en todos aquellos cambios que impliquen un aumento de la protección de la infancia y adolescencia.