

Marzo 2019

Palabras clave: pobreza, rentas mínimas, inclusión social y laboral

La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES).

Luis Sanzo

Responsable técnico de la Área de Estadística del Departamento de Trabajo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

La decisión de poner en marcha en Euskadi un plan integral de lucha contra la pobreza se concreta a finales de los años noventa en la creación del primer sistema de garantía de ingresos impulsado por un gobierno autonómico. Este movimiento dará lugar a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas, en el sur de Europa, con entidad comparable a los mecanismos de protección impulsados en los Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea.

1. Los objetivos de un sistema original y estable (aunque sometido a cambios)

Un rasgo particular de la iniciativa fue la participación en el diseño de diversos actores de las Administraciones Públicas vascas, tanto del ámbito político como del técnico. El desarrollo de las acciones previstas en el plan sería así el resultado de un amplio debate de ideas entre técnicos y políticos de distintos ámbitos institucionales.

Este debate se concretó en un sistema de protección original. En este sentido, el Plan de lucha contra la pobreza de Euskadi nunca consistió en una mera traslación al ámbito vasco de la experiencia francesa del *revenu minimum d'insertion* (RMI). Una de las tradiciones de aproximación a la lucha contra la pobreza que también se consideró fue la británica, con su énfasis en la universalización del acceso a la vivienda (*housing benefits*), el apoyo diferencial a las familias trabajadoras con bajos ingresos (*family credit*) y la existencia de un fondo social para abordar necesidades especiales (*social fund*). También inspiraron las discusiones los principios clásicos que subyacían a los programas más establecidos de garantía de ingresos de los países del centro y norte de Europa, fundamentados en el control previo de los recursos para el acceso a las prestaciones, pero sin contraprestaciones asociadas. Ni siquiera eran desconocidas las primeras escaramuzas intelectuales acerca de la renta básica.

Además de por su originalidad, el sistema también se caracterizaría por una cierta estabilidad y continuidad. Los resultados del debate, con su profundización en las fases de evaluación y renovación del Plan, en particular en el contexto de la preparación de la Ley contra la exclusión de 1998, determinan lo que acabarían siendo, en su aplicación en la Ley para la garantía de ingresos y para la inclusión social de 2008, los elementos centrales del modelo todavía en vigor. No obstante, el contenido del sistema de garantía de ingresos nunca fue una realidad por completo inmutable, y se produjeron cambios relevantes, en especial en la dimensión relativa a la condicionalidad.

Desde el principio, en cualquier caso, los objetivos de lucha contra la pobreza que se pretendía perseguir quedaron claramente delimitados en el diseño normativo de las distintas actuaciones realizadas, tal y como puede comprobarse a continuación.

La cobertura multiprestacional de las necesidades básicas para la supervivencia

El plan nació con el objetivo principal de garantizar a la población asentada en Euskadi unos recursos mínimos para prevenir la pobreza de ingresos. Esto se traduce en el establecimiento en 1989 del ingreso mínimo familiar, la prestación que posteriormente evolucionaría hasta la actual renta de garantía de ingresos (RGI), con la finalidad de cubrir las necesidades básicas para la supervivencia de toda la población. Ya en 1990, con el nombre de ingreso mínimo de inserción, esta prestación quedó definida por el Parlamento Vasco en términos de derecho sujeto a un nivel suficiente de ingresos.

En la aproximación vasca, el objetivo de cobertura de las necesidades básicas no se limita, sin embargo, a la prestación de garantía de ingresos, la actual RGI. Desde el principio, el Plan de lucha contra la pobreza trató de hacer frente de manera especializada a otros gastos específicos asociados a la cobertura de estas necesidades básicas, en particular en lo relativo al mantenimiento en la vivienda. El tratamiento de esta cuestión se perfiló a través de las ayudas de emergencia social (AES).

Nunca se trató de una dimensión irrelevante de la intervención. De hecho, el gasto en AES, cuyo principal componente era la cobertura de alquileres, préstamos hipotecarios y otros gastos relacionados con la vivienda, como la energía, llegó a tener un impacto inicial mayor que el ingreso mínimo familiar.

La relevancia de las ayudas para la vivienda llevaría a diferenciar esta atención del resto de actuaciones incluidas en las AES. Estudiada y perfilada con anterioridad, la prestación complementaria de vivienda (PCV) se establece finalmente en la Ley para la garantía de ingresos y para la inclusión social de 2008, limitando sin embargo su atención a la cobertura de los gastos relacionados con el alquiler. Aunque las AES siguen cubriendo algunos gastos relacionados con la cobertura de las necesidades básicas, en particular los asociados a la prevención de la pobreza energética, la atención a estas necesidades queda en la actualidad más claramente asociada a las prestaciones de la RGI y la PCV.

La prevención de los procesos de desaccumulación y la mejora de las condiciones de vida a medio y largo plazo

Aunque esta cuestión nunca ha sido objeto de una exposición jurídica detallada, otro de los objetivos del sistema de garantía de ingresos en Euskadi se vinculó con la voluntad de evitar el acercamiento de la población al punto en el que la insuficiencia de recursos da paso a un proceso general de *desaccumulación*. Se trata del punto de no retorno en el que, con la falta de ingresos, desaparecen los ahorros, se entra en una fase de sobreendeudamiento y resulta más probable la vivencia del conjunto de situaciones de privación y malestar que acompañan a la pobreza, incluyendo los problemas de exclusión social y de deterioro o desamparo personal.

En el diseño de las actuaciones de lucha contra la pobreza se consideraron, por tanto, una serie de medidas orientadas a prevenir las formas de empobrecimiento y desaccumulación que tienen consecuencias en las condiciones de vida a medio y largo plazo. Se consideraron en concreto dos disposiciones específicas que iban más allá de la mera cobertura de las necesidades básicas.

La primera consistía en facilitar el acceso a la prestación de garantía de ingresos a personas con ingresos reducidos, pero con cierto patrimonio acumulado, tratando con ello de prevenir el empobrecimiento patrimonial asociado a la insuficiencia de ingresos. A ello responde la compatibilidad entre la prestación de garantía de ingresos y un nivel de patrimonio equivalente a cuatro veces la RGI anual; la exención de la primera vivienda como propiedad a valorar en la estimación de los recursos disponibles, o las facilidades introducidas para la cobertura de

préstamos hipotecarios en el diseño de las AES. Aunque con algunas restricciones significativas tras la reforma de 2008 (la posesión de otro bien inmueble, distinto a la vivienda habitual, impide desde entonces el acceso a la RGI), estos planteamientos se han mantenido en lo esencial en las distintas reformas sucesivas de la legislación.

La segunda disposición que cabe mencionar es el desarrollo de aquella parte de las AES orientada a facilitar a la población el acceso a unos equipamientos mínimos y a superar carencias relacionadas con las instalaciones básicas de la vivienda, todo ello con el objetivo de garantizar unas condiciones de vida adecuadas a medio y largo plazo.

Los incentivos al empleo y por el bienestar

Un tercer objetivo que estuvo presente desde el principio fue el de diseñar un sistema de garantía de ingresos que no introdujera límites completamente estancos entre los beneficiarios del sistema y el resto de la sociedad.

Dos medidas deben ser mencionadas en este contexto. La primera se vincula al sistema de baremos de acceso a las prestaciones, abierto en el caso de las AES a colectivos con ingresos hasta un 150 % superiores a los establecidos para el acceso a la prestación de garantía de ingresos. La segunda se concreta a partir de 1998 en la introducción de una política de estímulos al empleo que, en la práctica, establece un doble sistema de baremos en la RGI: uno para personas sin ingresos de trabajo y otro para personas con ingresos por este concepto. El sentido de esta actuación es garantizar en todos los casos un mayor nivel de ingresos a la población que trabaja, aunque por una vía diferente de la que implicaría reducir el nivel de protección garantizada a la población que no tiene acceso al trabajo.

Una implicación importante de esta aproximación es que lleva a traspasar la mera lucha contra la pobreza y a facilitar el acceso a mayores niveles de bienestar a una serie de colectivos. Además de a la población con ingresos por trabajo, asalariada o autónoma, este planteamiento se extiende a personas con pensiones de cuantía modesta. A partir de 2008, se establece así un sistema de cuantías garantizadas que resulta más favorable para el colectivo de pensionistas.

Uno de los cambios más llamativos de la reforma que estableció en 2008 la RGI fue, sin embargo, la introducción de límites temporales a la aplicación del sistema de bonificación al empleo. Este aspecto reduce a un periodo limitado en el tiempo, con un máximo de tres años, la consideración de este sistema de descuento de una parte de los ingresos por trabajo en el momento de calcular las cuantías de la RGI.

El debate sobre la condicionalidad

Un cuarto objetivo se relacionó con la aplicación de políticas de inserción que debían facilitar la salida de las prestaciones, un aspecto que reflejaba a finales de los años ochenta el temor de los responsables políticos del Plan ante una posible cronificación en las prestaciones. En este punto, en el que se confrontaron en el debate técnico inicial dos líneas claramente diferenciadas, una claramente abierta a la idea de inserción y otra defensora de la renta garantizada, es donde se perciben los cambios más evidentes en la dinámica histórica del sistema vasco de garantía de ingresos.

En origen, la mayor influencia de la RMI francesa en Euskadi se relacionó con el objetivo de inserción. Las referencias ideológicas que sustentaban la RMI contribuyeron de forma decisiva a la incorporación de este principio en el diseño del sistema vasco de garantía de ingresos. Aunque, a diferencia de la RMI, en Euskadi la aceptación de la inserción no era condición de acceso a la prestación de garantía de ingresos, sino una obligación asociada, se impuso el principio político de contraprestación: voluntad de inserción a cambio de ingresos garantizados.

Esta aproximación quedó en gran parte matizada, tras la aprobación de la Ley contra la exclusión, por la asunción del principio del doble derecho a una prestación de garantía de ingresos y a un

apoyo institucional para la inserción. Este modelo suponía un acercamiento entre quienes aceptaban que los temores ante la cronificación eran en gran medida infundados y quienes observaron que, además de un apoyo económico, la población en riesgo de pobreza necesitaba, y mayoritariamente demandaba, apoyo para la inserción.

A pesar de la flexibilización notable en el tratamiento de la condicionalidad, el derecho a la inserción se perfilaba, sin embargo, en especial tras un tiempo de permanencia en la prestación, como derecho de uso obligado. La presentación de la ILP a favor de una renta básica, aunque no condicionó el diseño flexible definido en los decretos de desarrollo de la Ley contra la exclusión, contribuía además a recuperar la idea de contraprestación.

Con su decidida apuesta por el principio de activación para el empleo, la reforma de 2008 supone una llamativa novedad en el tratamiento de la condicionalidad. El modelo sucumbe con ello a la influencia del cambio introducido en 1996 en la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), impulsada por la Administración Clinton en Estados Unidos. Este cambio fundamental suponía apelar a la responsabilidad de los beneficiarios de programas de garantía de ingresos de cara a su activación y acceso al trabajo, apoyados en programas públicos orientados a la ampliación de las oportunidades laborales. La PRWORA impulsa así la apuesta decidida por la salida hacia el mundo laboral de la población protegida en edad de trabajar.

La cristalización de esta concepción en Europa queda plasmada en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)). De esta forma, este documento vincula la renta mínima a una estrategia orientada a “ayudar a la población a salir de la pobreza y a adoptar una actitud activa hacia la inclusión social y el acceso al mercado de trabajo” y afirma “que el objetivo real de los regímenes de renta mínima no es la mera asistencia, sino acompañar a los beneficiarios en su paso desde situaciones de exclusión social a la vida activa”.

La primera extensión significativa a Europa de la orientación americana puede encontrarse en los programas *New Deal* impulsados en el Reino Unido a partir de la llegada al poder del nuevo laborismo de Tony Blair en 1997. La asunción por la izquierda socialdemócrata del principio de activación también inspiraría con posterioridad las reformas impulsadas por Gerhard Schröder en Alemania (*Hartz I a IV, dentro de la Agenda 2010 de reforma del mercado de trabajo alemán*). La adopción de esta aproximación se ha traducido en la preocupación por la activación, el impulso de la disposición al trabajo, la mejora de los mecanismos de búsqueda de empleo e intermediación y el diseño de programas adaptados de formación y contratación.

Una de las consecuencias es un refuerzo paralelo de las obligaciones asociadas al acceso a los programas de garantía de ingresos, en especial en términos de participación obligada en los convenios de inserción, disponibilidad para el trabajo y aceptación de las ofertas de empleo recibidas. Un refuerzo que viene habitualmente acompañado de una mayor insistencia en los procesos de control y en las sanciones. De hecho, y por primera vez desde su puesta en marcha, la RGI vasca introduce en 2008 disposiciones que prevén un tiempo de carencia (de un año) en la posibilidad de solicitar la prestación en caso de extinción por causas asociadas al incumplimiento de las obligaciones.

La línea de activación representa un cambio de importancia respecto al modelo de renta mínima de inserción. Aunque ambos modelos insisten en la estrecha vinculación entre la prestación de garantía de ingresos y la participación en procesos de inclusión individualizados, la estrategia de inserción se perfila en el modelo RMI desde un punto de vista integral, más social que estrictamente laboral, en contraste con la insistencia laboral de la política de activación. Además, al insistir en las modalidades sancionadoras en caso de incumplimiento en la acción para la inclusión laboral, una aplicación estricta del principio de activación puede resultar finalmente

incompatible con el modelo, más matizado, de doble derecho que la reforma de 2008 pretendía seguir manteniendo.

En su formulación original en Euskadi, la voluntad de limitar los excesos en materia de contraprestación supuso en cualquier caso una expresa prohibición de toda forma de contraprestación laboral. De conformidad con la apuesta obligacionista por la inclusión laboral, implícita en la idea de activación, la reforma de 2011 llevaría sin embargo a incorporar a la legislación vasca una versión de este principio. Aunque el precepto nunca ha llegado a aplicarse, esta reforma preveía la obligación de estar “disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad”.

La nueva orientación de las políticas de garantía de ingresos hacia la activación ha supuesto en muchos casos reorientar la gestión de la inclusión hacia el mundo laboral, con un nuevo papel de liderazgo para los servicios de empleo. Esto es lo que caracteriza al sistema vasco de garantía de ingresos en la actualidad, con la transferencia de la gestión a Lanbide, el servicio de empleo en Euskadi. Aunque puede plantearse la intervención de otros servicios en la aplicación de los proyectos de inclusión, los servicios de empleo se convierten en los principales protagonistas de su desarrollo.

2. Unos resultados positivos en la lucha contra la pobreza

Suele afirmarse con frecuencia que el sistema vasco de garantía de ingresos ha sido un fracaso. Un análisis objetivo de los datos aporta una visión más matizada y realista.

Una dinámica comparativamente favorable en la prevención de la pobreza

Al considerar la dinámica de la pobreza en Euskadi, es preciso señalar que, a pesar de la crisis de empleo posterior a 2008, la incidencia del riesgo de pobreza en la dimensión de los ingresos sigue siendo cercana a la observada en los años de mayor crecimiento de la economía vasca y se aleja claramente de las del periodo 1986-1996 (7,1 % en 2016 por 5,7 % en 2008, muy lejos del 13,3 % de 1996, de acuerdo con el indicador EPDS).

En el contexto español y europeo, la situación vasca es claramente favorable. El máximo nivel de pobreza grave en España (40 % de la mediana) se alcanzó en 2015, con una tasa del 11,2 % que casi doblaba el 6,2 % estimado para los países del euro. Apenas llegaba al 4,9 % en Euskadi en 2016. El mantenimiento de unas tasas de pobreza de ingresos comparativamente bajas en el contexto europeo, y no demasiado alejadas de las del periodo 2004-2008, resulta así un primer hecho por destacar.

En la dimensión relativa a la pobreza de acumulación, que tiene en cuenta las condiciones de vida a medio y largo plazo (calidad de la vivienda, con instalaciones adecuadas y equipamiento estándar; mantenimiento de un patrimonio de reserva suficiente; capacidad para acceder a bienes de consumo de uso diferido, como el automóvil, etc.), ni siquiera la crisis de los últimos años ha sido capaz de romper el avance ininterrumpido que se observa desde 1986. Este avance se manifiesta en la caída prácticamente continua de los indicadores de esta forma de pobreza, la más grave y estructural, desde el 14,3 % de 1986 hasta el 1,6 % de 2016, en niveles similares al mínimo del 1,4 % de 2012.

Al considerar de forma conjunta las situaciones asociadas al riesgo de pobreza de ingresos y/o a las condiciones de vida a medio y largo plazo, la tasa de pobreza real muestra un aumento entre el mínimo del 4,2 % de 2008 y el 5,7 % de 2016. Sin embargo, la diferencia no resulta muy elevada y la cifra de 2016 queda muy por debajo del 8,7 % de 1996 y del 16,1 % de 1986, dos años de salida de periodos previos, y por ello comparables, de crisis económica y social. En términos de pobreza percibida, la dinámica es aún más favorable. En 2016, un 3 % de la población vivía en hogares que se consideraban pobres o muy pobres, menos de un punto por encima del 2,1 % de 2008.

El proceso de control de la pobreza también se detecta en la evolución de la pobreza encubierta (la modalidad de pobreza que caracteriza a las personas que desean independizarse y no pueden hacerlo porque se encontrarían en situación de pobreza). En 2016, un 4,1 % de la población de 18 a 44 años sufría este tipo de pobreza encubierta. Aunque esta cifra supera el mínimo del 2,7 % de 2008, queda muy lejos de las cifras de 8,1 y 8,9 % de 2000 y 2004.

En el contexto español, el impacto positivo del sistema de garantía de ingresos en Euskadi es especialmente llamativo cuando se analizan los indicadores que miden la precariedad en la dimensión asociada a la seguridad económica a largo plazo. Tomando como referencia el indicador relativo a las personas en hogares que carecen de recursos para hacer frente a un gasto extraordinario, la proporción de personas afectadas en 2016 es del 17,8 % en Euskadi por 33,6 % en Madrid o 37,2 % en Cataluña.

En este indicador, probablemente el más relevante para medir el ajuste real de la acción a los objetivos inicialmente definidos, Euskadi no solo destaca favorablemente en España. En la Unión Europea, el 17,8 % de 2016 es inferior al mínimo del 20,7 % que se observa, entre sus Estados, en Suecia. Queda incluso por debajo, fuera de la UE, del 18,1 % de Noruega o del 21 % de Suiza.

El sistema RGI/PCV/AES se consolida, durante la crisis, como el principal mecanismo de protección social en Euskadi

Estos buenos resultados no pueden entenderse sin la política continua de apoyo a la población en riesgo de pobreza que se mantiene en Euskadi desde 1989. En 2016, el sistema RGI/PCV/AES llegaba a un 69,3 % de los hogares en riesgo de pobreza real, una proporción en realidad bastante superior en la medida en que parte de la población no atendida se encontraba en fase de tramitación de las prestaciones.

En la población atendida, el sistema contribuía a sacar de la pobreza a un 53,1 % de esa fracción. En aquella parte que no conseguía sacar de la pobreza, reducía del 74,2 al 16,1 % la distancia respecto al umbral de riesgo de pobreza de ingresos, de modo que las prestaciones del sistema vasco facilitaban un 69,2 % de los ingresos totales disponibles para este grupo de población.

Sin embargo, lo más llamativo de las prestaciones RGI/PCV/AES es que, en su dimensión de sistema asistencial de última red, subsidiario y complementario del sistema general de protección en España, hayan alcanzado la dimensión que hoy tienen. Porque, de hecho, y en lo relativo a la población pobre, esta intervención asistencial autonómica supera al conjunto de aportaciones que realiza la Administración General del Estado y su Seguridad Social. Así, un 38,3 % de los ingresos finales del colectivo en pobreza real procedía en 2016 del sistema RGI/PCV/AES por apenas un 18,6 % de procedencia de pensiones, prestaciones y subsidios por desempleo y demás aportaciones del Estado y de la Seguridad Social. La vía principal de prevención de la pobreza en Euskadi se asocia, por tanto, al sistema vasco de garantía de ingresos.

Es preciso insistir en esta circunstancia porque la protección alcanzada se ha conseguido en tiempos de grandes dificultades. Algunas de estas son comunes a otras zonas del Estado, como el incremento del volumen de hogares (+27,4 % entre el año 2000 y 2016 en Euskadi) o la destrucción de empleo. En 2016, Euskadi tenía un volumen de personas desempleadas todavía 2,64 veces superior al de 2008 (140.100 personas frente a 38.500). En ese periodo se pierde un 8,4 % de la población ocupada, 25,2 % en la ocupación industrial y 42,8 % en la ocupación en la construcción. El volumen de población activa mayor de 25 años aumenta en cambio en un 3,9 %.

A todo ello se añade un factor reciente que diferencia sustancialmente a Euskadi de la mayor parte de las comunidades autónomas en España. Se trata de su papel de refugio, durante la última crisis, para ciertas categorías de población, en particular la de origen extranjero. La Estadística del Padrón Continuo del INE muestra que en Euskadi la población nacida en el extranjero aumenta en un 44,7 % entre 2008 y 2018, muy por encima del 5,4 % medio de España

e incluso de los niveles cercanos al 20 % que se observan en Navarra o Asturias, o del 14,4 % de Cataluña, otras zonas que cumplen una función similar de acogida en ese periodo.

El impacto de estas migraciones en el aumento de la pobreza resulta destacado. En Euskadi, un 45,8 % del aumento del volumen de personas en situación de pobreza real entre 2008 y 2016 corresponde a personas procedentes de la inmigración extranjera, una parte muy destacada (un 60,4 %) llegada a Euskadi a partir de 2005. Se trata de una cuestión relevante en el País Vasco porque, a partir de los tres años de residencia, la RGI atiende a cualquier persona, tenga o no permiso de residencia (a partir de seis meses en lo relativo a las AES). En los sistemas de garantía europeos, en cambio, la atención a la población sin derecho a residencia legal en el territorio es excepcional.

Buenos resultados asociados, tanto sociales como económicos, en línea divergente con la dinámica española durante la crisis

La aplicación de esta política de garantía de ingresos no ha supuesto un deterioro de la situación social y económica general. En lo relativo al mercado de trabajo, por ejemplo, Euskadi es la única comunidad autónoma en España que ha sido capaz de reducir sustancialmente el impacto del desempleo respecto a crisis anteriores. De esta forma, en Euskadi la tasa media de desempleo del periodo 1992-1997, situada en el 21,6 %, se reduce al 13,3 % entre 2009 y 2013. Esto contrasta con una reproducción de niveles de paro superiores al 20 % en el conjunto de España, con un 21,8 % entre 1992 y 1997 que llega al 22 % entre 2009 y 2013 (de 18,2 a 19,7 % en los dos periodos considerados en Cataluña).

En la misma línea comparativamente favorable, Euskadi es el único territorio que en 2017 tiene un índice coyuntural de fecundidad (ICF, número de hijos o hijas por mujer) que supera el observado en 2008. Así, mientras Euskadi pasa de un ICF de 1,30 a un 1,34 entre 2008 y 2017, en España se observa una caída de 1,44 a 1,31 (de 1,53 a 1,38 en Cataluña).

Es importante recordar, en este contexto, los puntos de partida y de llegada asociados al periodo de aplicación del sistema vasco de garantía de ingresos. A primeros de 1988, cuando se decide lanzar el Plan de lucha contra la pobreza, la tasa de paro de Euskadi era del 21,7 % únicamente era superada por las de Andalucía, Extremadura y Canarias. Su ICF era de 1,10, solo superior al 1,06 de Asturias, y quedaba 0,34 puntos por debajo del nivel español. En el punto álgido de la crisis reciente, en el primer trimestre de 2013, el 17,1 % de Euskadi era el nivel de desempleo más bajo en España, casi diez puntos por debajo de la tasa española (26,9 %), y su ICF mejoraba en contraste con el deterioro español.

3. Los retos existentes

A partir de la aprobación de la Ley contra la exclusión en 1998 se observa un fuerte aumento en los niveles de acceso a la prestación. Se pasa así de un 1,8 % de unidades de convivencia beneficiarias de la RGI en Euskadi en 1998 a un 4,2 % en 2008. La crisis lleva esta proporción a un 6,6 % en 2010 y a un 7,5 % en 2014. Esta evolución se vincula con el acceso de la población inmigrante al sistema, la aplicación del sistema de estímulos al empleo, la ampliación de protección a los colectivos pensionistas o los sustanciales avances de la primera década del nuevo siglo en las cuantías garantizadas.

El aumento del gasto es aún más llamativo. El gasto en RGI pasa así de 42,2 millones en 1998 a 197,3 en 2008 y 388,1 en 2014. Esta evolución, en el momento álgido de la crisis financiera de las Administraciones Públicas en España, lleva a la introducción de algunos recortes en el sistema, en particular en términos de aumento del tiempo de empadronamiento (de uno a tres años) y de una reducción en las cuantías garantizadas (7 % en la RGI y límite de 250 euros en la PCV). Estos recortes no deben matizar sin embargo la realidad de una continuidad básica en un programa abierto, generoso con la población nacional y la extranjera, que conseguía hacer frente a la crisis económica en unas condiciones en las que fracasaba en ese objetivo el sistema general de Seguridad Social.

Como programa subsidiario y complementario de asistencia social, el sistema vasco de garantía de ingresos merece por ello una valoración positiva. Pero, como reflejan las tasas de pobreza aún existentes, todavía superiores a las de 2008, es preciso considerar los retos aún existentes para conseguir una definitiva erradicación de la pobreza en Euskadi.

Además de aspectos relativos a la edad mínima de acceso a la prestación, los tiempos de empadronamiento o el acceso a la demanda de potenciales beneficiarios que parecen renunciar a sus derechos, los principales problemas que dificultan la superación de la pobreza se vinculan a algunos aspectos concretos.

El primero de ellos se relaciona con la introducción de topes en las cuantías de la prestación de garantía de ingresos tras la reforma ligada a la aprobación de la ILP para una renta básica. Aunque facilitaba una mayor protección a las personas solas, el modelo de cuantías aplicado a partir del año 2000 establecía topes de atención a los hogares de tres o más miembros, de modo que se rompía con el planteamiento original que contemplaba en todos los casos incrementos prestacionales conforme aumentaba el tamaño de las unidades de convivencia. Cualquier unidad familiar con tres o más miembros percibe en la actualidad una misma cuantía de 915,47 euros, con independencia de su tamaño y composición.

En la actualidad, esta aproximación impide una correcta protección a los hogares con población menor. Al afectar a las unidades familiares con hijos o hijas, los topes establecidos se traducen en un efecto comparativamente menos positivo del sistema en la prevención de la pobreza infantil, con una incidencia superior de la pobreza real en hogares con menores (10,2 % frente a 5,7 % en los hogares sin menores). A diferencia de los sistemas europeos, con cuantías de protección muy reducidas para personas solas, en Euskadi la aplicación del modelo se caracteriza por cuantías relativamente generosas para hogares sin menores, pero mucho menos adaptadas a las necesidades de las familias con hijos e hijas.

El segundo problema tiene que ver con la dinámica de los costes de la vivienda. El incremento del coste del acceso a la vivienda resultó determinante en las dificultades observadas en la reducción de la pobreza en Euskadi durante el periodo de máximo auge económico, entre 1996 y 2008. Se trata de un fenómeno vinculado en buena medida a la burbuja que afectó hasta finales de la pasada década a hipotecas y alquileres inmobiliarios y que, a pesar de la reducción del precio del acceso a la vivienda paralelo al avance de la crisis, aún sigue teniendo un impacto social determinante (potencialmente creciente, además, conforme se recuperen los precios de la vivienda).

En los grupos pobres, la posibilidad de reducir el impacto de la pobreza se ve reducida en el caso de gastos de vivienda elevados. El ajuste de las cuantías, complementado con mayores restricciones en el acceso a las prestaciones, ha venido acompañado de algunas modificaciones significativas en la política de las AES, con una significativa reducción de las ayudas en paralelo al incremento de los recursos, con independencia del coste del acceso a la vivienda. La orientación exclusiva de la PCV a las ayudas al alquiler también ha tenido un efecto limitativo en la capacidad de protección del sistema.

Los dos factores señalados son los que explican que la combinación de la RGI y la PCV no consiga siempre prevenir el riesgo de pobreza de ingresos en todos sus beneficiarios, en especial en el caso de unidades familiares con presencia de población infantil.

En cambio, otras limitaciones tradicionales han tendido a reducirse con significativas mejoras, por ejemplo, en lo relativo al tiempo de tramitación de la RGI por las personas solicitantes. Se observa en este caso una clara reducción del periodo de tiempo que transcurre entre la solicitud y la concesión de la prestación.

La necesidad de resituar el sistema (sin liquidar su lógica)

A la hora de hacer frente a las situaciones de pobreza, es preciso recordar que el sistema vasco de garantía de ingresos no pretende convertirse en el elemento central de la protección. Su vocación es actuar como sistema asistencial de última red que afronta los límites observados en las políticas generales (Seguridad Social, desempleo, vivienda, etc.).

En esta perspectiva, dos cuestiones resultan relevantes. En primer lugar, la aprobación del derecho subjetivo a la vivienda, introducido en la Ley 3/2015 de vivienda, supone la extinción de la PCV. Sin embargo, la función que tenía esta última prestación se mantiene en la medida en que, en defecto de vivienda o alojamiento, la satisfacción del derecho garantizado podrá efectuarse a través de una prestación similar, la actual prestación económica de vivienda (PEV). Esta se enfrenta a los mismos límites que la PCV, tanto por su cuantía (250 euros) como por su asociación a la cobertura de necesidades de alquiler. El establecimiento de incompatibilidades con las AES plantea una limitación potencial del sistema en su capacidad de hacer frente a las necesidades de vivienda, solo abordables a través del sistema asistencial cuando las carencias hubieran generado una situación objetiva de endeudamiento.

En el futuro se comprobará si la aproximación centrada en la política de vivienda resulta exitosa o si es necesario plantearse una solución alternativa que pudiera volver a situar la cuestión en los programas de garantía de ingresos. Las referencias en tal caso serían el modelo alemán (Hartz) o el británico (Universal Credit), caracterizados por la consideración de un complemento de ayudas a la vivienda que viene directamente asociado a la definición de la cuantía de la prestación general de garantía de ingresos. Esta línea de complemento vinculado a una única prestación sería una alternativa al modelo multiprestacional RGI/PCV o RGI/PEV que se ha conocido hasta ahora en Euskadi.

La segunda cuestión tiene que ver con el resultado del debate español sobre el modelo general de protección social. Un debate que, en la actualidad, se vincula tanto a la cuestión de la posible creación de una prestación de garantía de ingresos asociada a la Seguridad Social, incluyendo su compatibilidad con la asistencia social autonómica, como a la posible introducción de mecanismos de renta básica.

El resultado de este debate resultará determinante de cara al futuro de la RGI y sus prestaciones asociadas. Pero es importante tener en cuenta que se trata de una discusión ajena a la propia lógica de última red de un sistema de prestaciones asistenciales (como las que representan la RGI o las AES) y que, en su concepción subsidiaria y complementaria, debería en todo caso seguir existiendo.

Aun así, por las conclusiones a las que se llegue en la reflexión quedará marcada la dirección, más o menos universalista, de la política social. De ello dependerá en particular la aplicación de los planteamientos de universalidad y de aproximación individual que caracterizan a la renta básica y que podrían también orientar la aplicación de los programas de rentas mínimas. En esta línea, se podría minimizar los controles de recursos, eliminar la vinculación del acceso a la prestación a actuaciones para la inserción y la inclusión y diseñar los programas de forma que se gestionen desde un planteamiento de protección más individualizado.

Cuestiones por reformar y revisar

Con independencia de la forma en que se resuelvan los debates señalados con anterioridad, que afectan al modelo de protección social general, la aplicación del modelo vasco de garantía de ingresos se enfrenta a una serie de cambios o de reformas necesarias.

El primer aspecto que cabe considerar es la necesidad de actualizar y estabilizar un sistema que, siendo necesario para Euskadi, se ha visto sometido durante la crisis a presiones muy diversas (financieras, políticas, mediáticas, populares, etc.). Esto requiere una puesta al día general para afrontar las demandas sociales expresadas, demandas que no se limitan a un único sector de

población y que, de partida, pueden resultar contradictorias. Resulta fundamental minimizar en la propuesta de reforma las contradicciones existentes entre quienes podrían exigir mayores restricciones de cara al acceso al sistema y quienes buscan avances cualitativos en la extensión de la protección.

La segunda cuestión se vincula a la necesidad de adaptar la normativa a la forma de gestión de las prestaciones que es preciso realizar desde Lanbide, un modelo de gestión para el que no estaba pensada la normativa vigente. Más allá de algunos ajustes, la legislación vigente sigue estando formulada en términos del modelo inicial, centrado en una gestión desde los servicios sociales.

La nueva forma de gestión debe ser lo más sencilla posible para la Administración y, al mismo tiempo, beneficiosa para la población. Esto requiere simplificar los procedimientos de acceso y de renovación en las prestaciones, avanzar en interoperabilidad y limitar las consecuencias de una gestión inadecuada en términos de pagos o percepciones indebidas.

Un tercer aspecto que hay que considerar es la conveniencia de revisar algunas medidas introducidas en las últimas reformas y que dificultan una más correcta atención a la población. Como ya se ha señalado, esto supone dar solución a algunos de los principales problemas planteados por las reformas normativas posteriores a 1998. Esto significa en particular:

- Superar un sistema de topes rígidos en las cuantías que ha sido muy perjudicial para las familias con hijos e hijas.
- Eliminar los límites temporales a los estímulos al empleo. Siendo deseable fomentar los procesos de inserción en la vida activa de la sociedad, ya sea en el ámbito estricto de la vida social o en el marco laboral, resulta preferible anteponer los estímulos positivos a los negativos. La insistencia en el mayor bienestar asociado al trabajo, o a la participación en proyectos colectivos, es una alternativa a la introducción de obligaciones laborales o sociales que, de no ser atendidas, pueden traducirse en sanciones. Una aproximación de este tipo es incompatible con la introducción de límites temporales a la bonificación al empleo.
- Flexibilizar el actual sistema de suspensiones y extinciones, en particular en lo relativo a sus consecuencias en términos de salida temporal de las prestaciones. Se trata de una cuestión que debe plantearse de forma que no se perjudique a los colectivos más desprotegidos, en particular en el caso de la población menor.
- Eliminar algunos límites en la consideración de aspectos patrimoniales, por ejemplo en lo relativo al patrimonio de difícil realización o la propiedad de bienes inmuebles.

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta las dinámicas sociales reales, es necesario adaptar algunos contenidos normativos a la nueva realidad social. De esta forma, es preciso garantizar el acceso a las prestaciones a las personas con un proyecto de vida independiente o flexibilizar los tiempos de empadronamiento requeridos, en particular en lo relativo a las familias con menores así como a las personas con algún vínculo previo con Euskadi y que regresan.

En la misma línea, es necesario tener en cuenta las distintas modalidades de convivencia, combinando la simplicidad en el tratamiento de la unidad de convivencia con la necesidad de considerar formas atípicas de residencia en común, fundamentadas en la necesidad. Esta aproximación debe combinar tanto la cobertura de la necesidad como la igualdad en las formas de tratamiento de situaciones en la práctica equivalentes.

La cuarta cuestión es la conveniencia de pensar la RGI en términos de su relación con el resto del sistema de prestaciones (AES, PCV/PEV, etc.) y de las políticas de inclusión, facilitando el acceso a la formación y al empleo. En este sentido, teniendo en cuenta la vigencia de la concepción del

doble derecho, es necesario avanzar en la aplicación operativa del principio del derecho a la inclusión social y laboral. En cambio, es preciso renunciar a acciones de contraprestación que, como los llamados trabajos *para la comunidad o de utilidad social*, tienen implicación laboral y que, por ello, deben venir acompañadas de un contrato laboral.

Este aspecto enlaza con el debate sobre el papel de los servicios sociales y de los servicios de empleo en el desarrollo de la política de inclusión. El traspaso de la gestión de la RGI a Lanbide ha supuesto un destacado avance en dos aspectos: por una parte, la vinculación de las políticas de inclusión a la gestión de las acciones orientadas a la contratación, un aspecto en el que se observan mejoras significativas; por otra, la delimitación de una organización administrativa profesionalizada de las prestaciones.

Sin embargo, los servicios de empleo siguen sin estar preparados para hacer frente a la combinación de los procesos de intermediación y acceso al empleo con los de inclusión social de la población beneficiaria de las prestaciones RGI. Esto se debe en parte a la presión que ha supuesto el desempleo para el personal encargado de la gestión, con una demanda de atención en aumento en un contexto de fuertes dificultades para ofrecer salidas formativas y laborales a las personas potencialmente beneficiarias.

Pero, en muchos aspectos, los problemas que se detectaban en el periodo de gestión a través de los servicios sociales se mantienen en la actualidad, lo que incluye una cierta indefinición respecto al liderazgo profesional en la aplicación de las políticas individuales de inclusión de las personas beneficiarias de la RGI. Así, desde una perspectiva organizativa, siguen abiertas incógnitas respecto al papel que hay que atribuir a Lanbide en los procesos de inclusión, los procesos de coordinación con los servicios sociales para la inclusión social o los límites existentes en la capacidad de encontrar salidas formativas o laborales para el conjunto de la población necesitada, en competencia además con colectivos que, en un contexto de desempleo todavía relevante, tienen mayor nivel de formación media.

La diversidad de situaciones de la población beneficiaria de los programas de garantía de ingresos (con personas ocupadas con bajos salarios, paradas de corta duración, paradas de larga o muy larga duración, enfermas o con discapacidad, etc.) obliga a plantear recorridos de inserción muy diferentes, algunos planteados en el largo o muy largo plazo.

La quinta y última cuestión se vincula a la necesidad de consolidar una integración funcional entre el sistema de garantía de ingresos y la nueva realidad de la globalización y de los movimientos migratorios masivos, teniendo en cuenta que el sistema de la RGI constituye un marco de protección en general ampliado respecto al existente en prácticamente todos los territorios vecinos.

La toma en consideración de las distintas reformas planteadas mejoraría sin duda el impacto favorable del sistema vasco de garantía de ingresos. Permitiría avanzar en la conciliación de tres objetivos complementarios: combatir la pobreza; hacerlo de manera económicamente eficiente, limitando el gasto social necesario para conseguir los objetivos deseados, y aumentar el nivel de participación de la población en edad laboral en el sistema productivo.

En cualquier caso, es imposible no mencionar un último hecho al evaluar la experiencia vasca de garantía de ingresos. El principal acierto de las instituciones vascas ha sido reconocer los límites de un discurso que, en el conjunto de España, magnificaba el impacto de la protección social estatal y de los avances económicos del país hacia el bienestar y la convergencia económica con Europa; y, partiendo de este diagnóstico, actuar de forma alternativa para establecer una última malla de garantía de ingresos para la estabilidad social y económica en un país quebrado por la reconversión industrial de los años ochenta. Gracias a ello, Euskadi se ha acercado más que el resto de comunidades, o que el Estado en su conjunto, a la consolidación de un sistema adecuado de prevención de la pobreza.

La mera existencia de ese sistema, con un nivel significativo de gasto ya consolidado e integrado en las políticas públicas, permite a Euskadi afrontar con mayor optimismo los retos sociales y económicos del futuro.