

# L'experiència basca de garantia d'ingressos (el sistema RGI/PCV/AES)

Luis Sanzo

Responsable tècnic de l'Àrea Estadística del Departament de Treball i Polítiques Socials. Govern Basc

**Paraules clau: pobresa, rendes mínimes, inclusió social i laboral**



La decisió de posar en marxa a Euskadi un pla integral de lluita contra la pobresa es concreta a finals dels anys noranta amb la creació del primer sistema de garantia d'ingressos impulsat per un govern autonòmic. Aquest moviment donarà lloc a la consolidació d'un dels pocs exemples de rendes mínimes, al sud d'Europa, amb entitat comparable als mecanismes de protecció impulsats en els estats socialment més avançats de la Unió Europea (UE).

## 1. Els objectius d'un sistema original i estable (encara que sotmès a canvis)

Un tret particular de la iniciativa va ser la participació en el disseny de diversos actors de les administracions públiques basques, tant de l'àmbit polític com del tècnic. El desenvolupament de les accions previstes en el pla seria, doncs, el resultat d'un ampli debat d'idees entre tècnics i polítics de diferents àmbits institucionals.

Aquest debat es va concretar en un sistema de protecció original. En aquest sentit, el Pla de lluita contra la pobresa a Euskadi mai no va consistir en una mera translació a l'àmbit basc de l'experiència francesa del *revenu minimum d'insertion* (RMI). Una de les tradicions d'aproximació a la lluita contra la pobresa que també es va considerar va ser la britànica, amb l'èmfasi en la universalització de l'accés a l'habitatge (*housing benefits*), el suport diferencial a les famílies treballadores amb ingressos baixos (*family credit*) i l'existència d'un fons social per abordar necessitats especials (*social fund*). També van inspirar les discussions els principis clàssics que eren subjacents als programes més establerts de garantia d'ingressos dels països del centre i nord d'Europa, fonamentats en el control previ dels recursos per accedir a les prestacions, però sense contraprestacions associades.

Ni tan sols eren desconegudes les primeres escaramusses intel·lectuals sobre la renda bàsica.

A més de caracteritzar-se per l'originalitat, el sistema també destacava per una certa estabilitat i continuïtat. Els resultats del debat, amb l'aprofundiment en les fases d'avaluació i de renovació del pla, en particular en el context de la preparació de la Llei contra l'exclusió del 1998, determinen el que acabarien sent, en la seva aplicació en la Llei per a la garantia d'ingressos i per a la inclusió social, del 2008, els elements centrals del model encara en vigor. Això no obstant, el contingut del sistema de garantia d'ingressos mai no va ser una realitat del tot immutable, i es van produir canvis rellevants, en especial en la dimensió relativa a la condicionalitat.

Des del principi, en qualsevol cas, els objectius de lluita contra la pobresa que es pretenia perseguir van quedar clarament delimitats en el disseny normatiu de les diferents actuacions realitzades, tal com es pot comprovar a continuació.

### **La cobertura multiprestacional de les necessitats bàsiques per a la supervivència**

El pla va néixer amb l'objectiu principal de garantir a la població assentada a Euskadi uns recursos mínims per prevenir la pobresa d'ingressos. Això es tradueix en l'establiment el 1989 de l'ingrés mínim familiar, la prestació que posteriorment evolucionaria fins a l'actual renda de garantia d'ingressos (RGI), amb la finalitat de cobrir les necessitats bàsiques per a la supervivència de tota la població. Ja el 1990, amb el nom d'ingrés mínim d'inserció, aquesta prestació va quedar definida pel

Parlament basc en termes de dret subjectiu a un nivell suficient d'ingressos.

En l'aproximació basca, l'objectiu de cobertura de les necessitats bàsiques no es limita, tanmateix, a la prestació de garantia d'ingressos, l'actual RGI. Des del principi, el Pla de lluita contra la pobresa va provar de fer front de manera especialitzada a altres despeses específiques associades a la cobertura d'aquestes necessitats bàsiques, en particular pel que fa al manteniment a l'habitatge. El tractament d'aquesta qüestió es va perfilar a través dels ajuts d'emergència social (AES).

Mai no es va tractar d'una dimensió irrellevant de la intervenció. De fet, la despesa en AES, el principal component dels quals era la cobertura de lloguers, préstecs hipotecaris i altres despeses relacionades amb l'habitatge, com l'energia, va arribar a tenir un impacte inicial més gran que l'ingrés mínim familiar.

La rellevància dels ajuts per a l'habitatge portaria a diferenciar aquesta atenció de la resta d'actuacions incloses en els AES. Estudiada i perfilada anteriorment, la prestació complementària d'habitatge (PCV, per les sigles en castellà) s'estableix finalment en la Llei per a la garantia d'ingressos i per a la inclusió social, del 2008, que tanmateix limita l'atenció a la cobertura de les despeses relacionades amb el lloguer. Encara que els AES continuen cobrint algunes despeses relacionades amb la cobertura de les necessitats bàsiques, en particular les associades a la prevenció de la pobresa energètica, l'atenció a aquestes necessitats queda avui dia més clarament associada a les prestacions de l'RGI i de la PCV.

### **La prevenció dels processos de desaccumulació i la millora de les condicions de vida a mitjà i llarg termini**

Encara que aquesta qüestió mai no ha estat objecte d'una exposició jurídica detallada, un altre dels objectius del sistema de garantia d'ingressos a Euskadi es va vincular amb la voluntat d'evitar que la població s'apropés al punt en el qual la insuficiència de recursos dona pas a un procés general de desaccumulació. Es tracta del punt de no retorn en el qual, amb la falta d'ingressos, desapareixen els estalvis, s'entra en una fase de sobreendeutament i resulta més probable la vivència del conjunt de situacions de privació i malestar que acompanyen la pobresa, incloent-hi els problemes d'exclusió social i de deteriorament o desemparament personal.

En el disseny de les actuacions de lluita contra la pobresa es van considerar, per tant, una sèrie de mesures orientades a prevenir les formes d'empobriment i desaccumulació que tenen conseqüències en les condicions de vida a mitjà i llarg termini. En concret, es van considerar dues disposicions específiques que anaven més enllà de la mera cobertura de les necessitats bàsiques.

La primera consistia a facilitar l'accés a la prestació de garantia d'ingressos a persones amb ingressos reduïts, però amb cert patrimoni acumulat, provant amb això de prevenir l'empobriment patrimonial associat a la insuficiència d'ingressos. Hi respon la compatibilitat entre la prestació de garantia d'ingressos i un nivell de patrimoni equivalent a quatre vegades l'RGI anual; l'exempció del primer habitatge com a propietat que valorar en l'estimació dels recursos disponibles, o les facilitats introduïdes per cobrir préstecs hipotecaris en el disseny dels AES. Encara que amb algunes

restriccions significatives després de la reforma del 2008 (la possessió d'un altre bé immoble, diferent a l'habitatge habitual, impedeix des d'aleshores l'accés a l'RGI), aquests plantejaments s'han mantingut en l'essencial en les diferents reformes successives de la legislació.

La segona disposició que es pot esmentar és el desenvolupament d'aquella part dels AES orientada a facilitar a la població l'accés a uns equipaments mínims i a superar carències relacionades amb les instal·lacions bàsiques de l'habitatge, tot això amb l'objectiu de garantir unes condicions de vida adequades a mitjà i llarg termini.

### **Els incentius a l'ocupació i per al benestar**

Un tercer objectiu que va estar present des del principi va ser el de dissenyar un sistema de garantia d'ingressos que no introduís límits completament estancs entre els beneficiaris del sistema i la resta de la societat.

En aquest context, cal esmentar dues mesures. La primera es vincula al sistema de barems d'accés a les prestacions, obert en el cas dels AES a col·lectius amb ingressos fins a un 150% superiors als establerts per poder accedir a la prestació de garantia d'ingressos. La segona es concreta a partir del 1998 en la introducció d'una política d'estímul a l'ocupació que, a la pràctica, estableix un doble sistema de barems en l'RGI: un per a persones sense ingressos de feina i un altre per a persones amb ingressos per aquest concepte. El sentit d'aquesta actuació és garantir en tots els casos un nivell d'ingressos més alt a la població que treballa, encara que per una via diferent de la que implicaria reduir el nivell de protecció garantida a la població que no té accés a la feina.

Una implicació important d'aquesta aproximació és que condueix a traspasar la mera lluita contra la pobresa i a facilitar l'accés a més nivells de benestar a una sèrie de col·lectius. A més de dirigir-se a la població amb ingressos per feina, assalariada o autònoma, aquest plantejament s'estén a persones amb pensions de quantia modesta. A partir del 2008, s'estableix així un sistema de quanties garantides que resulta més favorable per al col·lectiu de pensionistes.

Un dels canvis que més destaquen de la reforma que va establir el 2008 l'RGI va ser, tanmateix, la introducció de límits temporals a l'aplicació del sistema de bonificació a l'ocupació. Aquest aspecte redueix a un període limitat en el temps, amb un màxim de tres anys, la consideració d'aquest sistema de descompte d'una part dels ingressos per feina en el moment de calcular les quanties de l'RGI.

### El debat sobre la condicionalitat

Un quart objectiu es va relacionar amb l'aplicació de polítiques d'inserció que havien de facilitar la sortida de les prestacions, un aspecte que reflectia a finals dels anys vuitanta el temor dels responsables polítics del pla davant d'una possible cronificació en les prestacions. En aquest punt, en el qual es van confrontar en el debat tècnic inicial dues línies molt diferenciades —una de clarament oberta a la idea d'inserció i una altra defensora de la renda garantida—, és on es perceben els canvis més evidents en la dinàmica històrica del sistema basc de garantia d'ingressos.

A l'origen, la influència més gran dels RMI francesos a Euskadi es va relacionar amb l'objectiu d'inserció. Les referències ideològiques que sustentaven els RMI

van contribuir de forma decisiva a la incorporació d'aquest principi en el disseny del sistema basc de garantia d'ingressos. Encara que, a diferència dels RMI, a Euskadi l'acceptació de la inserció no era condició d'accés a la prestació de garantia d'ingressos, sinó una obligació associada, es va imposar el principi polític de contraprestació: voluntat d'inserció a canvi d'ingressos garantits.

Aquesta aproximació va quedar en gran part matisada, després de l'aprovació de la Llei contra l'exclusió, per l'assumpció del principi del doble dret a una prestació de garantia d'ingressos i a un suport institucional per a la inserció. Aquest model suposava un apropament entre els qui acceptaven que els temors davant de la cronificació eren altament infundats i els qui van observar que, a més d'un suport econòmic, la població en risc de pobresa necessitava, i majoritàriament sol·licitava, suport per a la inserció.

Malgrat la flexibilització notable pel que fa al tractament de la condicionalitat, el dret a la inserció es perfilava, en especial després d'un temps de permanència en la prestació, com a dret d'ús obligat. La presentació de la iniciativa legislativa popular (ILP) a favor d'una renda bàsica, encara que no va condicionar el disseny flexible definit als decrets de desenvolupament de la Llei contra l'exclusió, contribuïa a més a recuperar la idea de contraprestació.

Amb una aposta ferma pel principi d'activació per a l'ocupació, la reforma del 2008 suposa una novetat sorprenent pel que fa al tractament de la condicionalitat. Amb això, el model sucumbeix a la influència del canvi

introduït el 1996 en la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), impulsada per l'Administració Clinton als Estats Units. Aquest canvi fonamental suposava apel·lar a la responsabilitat dels beneficiaris de programes de garantia d'ingressos envers la seva activació i accés al treball, amb l'ajuda de programes públics orientats a l'ampliació de les oportunitats laborals. La PRWORA impulsa així l'aposta decidida per la sortida cap al món laboral de la població protegida en edat de treballar.

La cristallització d'aquesta concepció a Europa queda plasmada en la Resolució del Parlament Europeu, de 20 d'octubre de 2010, sobre el paper de la renda mínima en la lluita contra la pobresa i la promoció d'una societat integradora a Europa (2010/2039 [INI]). D'aquesta manera, aquest document vincula la renda mínima a una estratègia orientada a “ajudar la població a sortir de la pobresa i a adoptar una actitud activa cap a la inclusió social i l'accés al mercat de treball”, i afirma: “L'objectiu real dels règims de renda mínima no és la mera assistència, sinó acompanyar els beneficiaris en el seu pas de situacions d'exclusió social a la vida activa.”

La primera extensió significativa a Europa de l'orientació americana pot trobar-se en els programes New Deal, impulsats al Regne Unit a partir de l'arribada al poder del nou laborisme de Tony Blair el 1997. L'assumpció per l'esquerra socialdemòcrata del principi d'activació també inspiraria posteriorment les reformes impulsades per Gerhard Schröder a Alemanya (*Hartz I a IV, dins de l'Agenda 2010 de reforma del mercat de treball alemany*). El fet d'adoptar-se aquesta aproximació ha promogut i impulsat

la disposició al treball, la millora dels mecanismes de cerca de feina i mediació i el disseny de programes adaptats de formació i contractació.

Una de les conseqüències és un reforç paral·lel de les obligacions associades a l'accés als programes de garantia d'ingressos, en especial en termes de participació obligada als convenis d'inserció, disponibilitat per a la feina i acceptació de les ofertes d'ocupació rebudes. Un reforç que ve habitualment acompanyat d'una insistència més gran en els processos de control i en les sancions. De fet, i per primera vegada des que es va posar en marxa, l'RGI basca introdueix el 2008 disposicions que preveuen un temps de carència (d'un any) en la possibilitat de sol·licitar la prestació en cas d'extinció per causes associades a l'incompliment de les obligacions.

La línia d'activació representa un canvi d'importància respecte al model de renda mínima d'inserció. Encara que ambdós models insisteixen en l'estreta vinculació entre la prestació de garantia d'ingressos i la participació en processos d'inclusió individualitzats, l'estratègia d'inserció es perfila en el model RMI des d'un punt de vista integral, més social que no pas estrictament laboral, en contrast amb la insistència laboral de la política d'activació. A més, quan s'insisteix en les modalitats sancionadores en cas que no es compleixi l'acció per a la inclusió laboral, una aplicació estricta del principi d'activació pot resultar finalment incompatible amb el model, més matisat, de doble dret que la reforma del 2008 pretenia continuar mantenint.

En la seva formulació original a Euskadi, la voluntat de limitar els excessos en matèria de contraprestació va

suposar en qualsevol cas una prohibició expressa de tota forma de contraprestació laboral. De conformitat amb l'aposta obligacionista per la inclusió laboral, implícita en la idea d'activació, la reforma del 2011 portaria tanmateix a incorporar a la legislació basca una versió d'aquest principi. Encara que el precepte mai no ha arribat a aplicar-se, aquesta reforma preveia l'obligació d'estar "disponibles per a la realització de treballs en benefici de la comunitat".

La nova orientació de les polítiques de garantia d'ingressos envers l'activació ha suposat en molts casos reorientar la gestió de la inclusió cap al món laboral, amb un nou paper de lideratge per als serveis d'ocupació. Això és el que caracteritza al sistema basc de garantia d'ingressos actualment, amb la transferència de la gestió a Lanbide, el servei d'ocupació a Euskadi. Encara que pot plantejar-se la intervenció d'altres serveis en l'aplicació dels projectes d'inclusió, els serveis d'ocupació es converteixen en els principals protagonistes del seu desenvolupament.

## **2. Uns resultats positius en la lluita contra la pobresa**

S'acostuma a afirmar amb freqüència que el sistema basc de garantia d'ingressos ha estat un fracàs. Una anàlisi objectiva de les dades aporta una visió més matisada i realista.

### **Una dinàmica comparativament favorable en la prevenció de la pobresa**

Quan es considera la dinàmica de la pobresa a Euskadi, cal assenyalar que, malgrat la crisi d'ocupació posterior al 2008, la incidència del risc de pobresa en la dimensió dels ingressos continua sent propera a l'observada en els anys de més creixement de l'economia basca, i s'allunya

clarament de la del període 1986-1996 —7,1% el 2016 per 5,7% el 2008, molt lluny del 13,3% del 1996, d'acord amb l'indicador EPDS (enquesta de pobresa i desigualtats socials)—.

En el context espanyol i europeu, la situació basca és clarament favorable. El màxim nivell de pobresa greu a Espanya (40% de la mediana) es va assolir el 2015, amb una taxa de l'11,2% que gairebé doblava el 6,2% estimat per als països de l'euro. Amb prou feines arribava al 4,9% a Euskadi el 2016. El manteniment d'unes taxes de pobresa d'ingressos comparativament baixes en el context europeu, i no massa allunyades de les del període 2004-2008, resulta així un primer fet per destacar.

En la dimensió relativa a la pobresa d'acumulació, que té en compte les condicions de vida a mitjà i llarg termini (qualitat de l'habitatge, amb instal·lacions adequades i equipament estàndard; manteniment d'un patrimoni de reserva suficient; capacitat per accedir a béns de consum d'ús diferit, com l'automòbil, etc.), ni tan sols la crisi dels últims anys no ha estat capaç de trencar l'avenç ininterromput que s'observa des del 1986. Aquest avenç es manifesta en la caiguda pràcticament contínua dels indicadors d'aquesta forma de pobresa, la més greu i estructural, des del 14,3% del 1986 fins a l'1,6% del 2016, en nivells similars al mínim de l'1,4% del 2012.

Si es consideren de manera conjunta les situacions associades al risc de pobresa d'ingressos o a les condicions de vida a mitjà i llarg termini, la taxa de pobresa real mostra un augment entre el mínim del 4,2% del 2008 i el 5,7% del 2016. Tanmateix, la diferència no resulta gaire



elevada i la xifra del 2016 queda molt per sota del 8,7% del 1996 i del 16,1% del 1986, dos anys de sortida de períodes previs —i per això comparables— de crisi econòmica i social. En termes de pobresa percebuda, la dinàmica és encara més favorable. El 2016, un 3% de la població vivia en llars que es consideraven pobres o molt pobres, menys d'un punt per sobre del 2,1% del 2008.

El procés de control de la pobresa també es detecta en l'evolució de la pobresa encoberta (la modalitat de pobresa que caracteritza les persones que desitzen independitzar-se i no poden fer-ho perquè es trobaven en situació de pobresa). El 2016 un 4,1% de la població de 18 a 44 anys patia aquest tipus de pobresa encoberta. Encara que aquesta xifra supera el mínim del 2,7% del 2008, queda molt lluny de les xifres dels anys 2000 i 2014, 8,1% i 8,9%, respectivament.

En el context espanyol, l'impacte positiu del sistema de garantia d'ingressos a Euskadi és especialment destacable quan s'analitzen els indicadors que mesuren la precarietat en la dimensió associada a la seguretat econòmica a llarg termini. Prenent com a referència l'indicador relatiu a les persones en llars que manquen de recursos per fer front a una despesa extraordinària, la proporció de persones afectades el 2016 és del 17,8% a Euskadi, davant del 33,6% a Madrid o del 37,2% a Catalunya.

En aquest indicador, probablement el més rellevant per mesurar l'ajustament real de l'acció als objectius inicialment definits, Euskadi no només destaca favorablement a Espanya. A la Unió Europea, el 17,8% del 2016 és inferior al mínim del 20,7% que s'observa, entre els

seus estats, a Suècia. Queda fins i tot per sota, fora de la UE, del 18,1% de Noruega o del 21% de Suïssa.

### **El sistema RGI/PCV/AES es consolida, durant la crisi, com el principal mecanisme de protecció social a Euskadi**

Aquests bons resultats no poden entendre's sense la política continuada de suport a la població en risc de pobresa que es manté a Euskadi des del 1989. El 2016 el sistema RGI/PCV/AES arribava a un 69,3% de les llars en risc de pobresa real, una proporció en realitat bastant superior en la mesura que part de la població no atesa es trobava en fase de tramitació de les prestacions.

Pel que fa a la població atesa, el sistema contribuïa a treure de la pobresa un 53,1% d'aquest col·lectiu. Pel que fa a la part que no aconseguia treure de la pobresa, reduïa del 74,2% al 16,1% la distància respecte del llindar de risc de pobresa d'ingressos. Les prestacions del sistema basc facilitaven un 69,2% dels ingressos totals disponibles per a aquest grup de població.

Així mateix, el que més crida l'atenció de les prestacions RGI/PCV/AES és que, com a sistema assistencial d'última xarxa, subsidiari i complementari del sistema general de protecció a Espanya, hagin assolit la dimensió que avui tenen. Perquè, de fet, i pel que fa a la població pobra, aquesta intervenció assistencial autonòmica supera el conjunt d'aportacions que realitza l'Administració General de l'Estat i la seva Seguretat Social. Així, un 38,3% dels ingressos finals del col·lectiu en pobresa real procedia el 2016 del sistema RGI/PCV/AES per prop d'un 18,6% de pensions, prestacions i subsidis d'atur i altres aportacions de l'Estat i de la Seguretat Social. La via principal de

prevenció de la pobresa a Euskadi s'associa, per tant, al sistema basc de garantia d'ingressos.

Cal insistir en aquesta circumstància perquè la protecció assolida s'ha aconseguit en temps de grans dificultats. Algunes d'aquestes dificultats, com l'increment del volum de llars (+27,4% entre els anys 2000 i 2016 a Euskadi) o la destrucció d'ocupació són comunes a altres zones de l'Estat. El 2016 Euskadi tenia un volum de persones aturades encara 2,64 vegades superior al del 2008 (140.100 persones davant 38.500). En aquell període es perd un 8,4% de la població ocupada, un 25,2% pel que fa a l'ocupació industrial i un 42,8% a l'ocupació en l'àmbit de la construcció. En canvi, el volum de població activa de més de 25 anys augmenta en un 3,9%.

A tot això s'afegeix un factor recent que diferencia substancialment Euskadi de la major part de les comunitats autònomes a Espanya. Es tracta del paper de refugi, durant l'última crisi, per a certes categories de població, en particular la d'origen estranger. L'Estadística del padró continu de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) mostra que a Euskadi la població nascuda a l'estranger augmenta en un 44,7% entre el 2008 i el 2018, molt per sobre de la mitjana del 5,4% d'Espanya i fins i tot dels nivells propers al 20% que s'observen a Navarra o Astúries, o del 14,4% de Catalunya, zones que compleixen una funció similar d'acollida en aquell període.

L'impacte d'aquestes migracions en l'augment de la pobresa resulta destacat. A Euskadi, un 45,8% de l'augment del volum de persones en situació de pobresa real entre el 2008 i el 2016 correspon a persones procedents de la immigració

estrangera, una part molt destacada (un 60,4%) arribada a Euskadi a partir del 2005. Es tracta d'una qüestió rellevant al Euskadi perquè, a partir dels tres anys de residència, la RGI atén qualsevol persona, tingui o no permís de residència (a partir de sis mesos pel que fa als AES). En els sistemes de garantia europeus, en canvi, l'atenció a la població sense dret a residència legal al territori és excepcional.

### **Bons resultats associats, tant socials com econòmics, en línia divergent amb la dinàmica espanyola durant la crisi**

L'aplicació d'aquesta política de garantia d'ingressos no ha suposat un deteriorament de la situació social i econòmica general. Pel que fa al mercat de treball, per exemple, Euskadi és l'única comunitat autònoma a Espanya que ha estat capaç de reduir substancialment l'impacte de la desocupació respecte a crisis anteriors. Així doncs, a Euskadi la taxa mitjana de desocupació del període 1992-1997, situada en el 21,6%, es redueix al 13,3% entre els anys 2009 i 2013. Això contrasta amb una reproducció de nivells d'atur superiors al 20% en el conjunt d'Espanya, amb un 21,8% entre el 1992 i el 1997 que arriba al 22% entre el 2009 i el 2013 (de 18,2% a 19,7% en els dos períodes considerats a Catalunya).

En la mateixa línia comparativament favorable, Euskadi és l'únic territori que el 2017 té un índex conjuntural de fecunditat (ICF, nombre de fills o filles per dona) que supera l'observat el 2008. Així, mentre Euskadi passa d'un ICF d'1,30 a 1,34 entre els anys 2008 i 2017, a Espanya s'observa una caiguda d'1,44 a 1,31 (d'1,53 a 1,38 a Catalunya).

És important recordar, en aquest context, els punts de partida i d'arribada associats al període d'aplicació del



sistema basc de garantia d'ingressos. Als inicis del 1988, quan es decideix llançar el Pla de lluita contra la pobresa, la taxa d'atur d'Euskadi era del 21,7%, superada únicament per les d'Andalusia, d'Extremadura i de les Canàries. L'ICF basc era d'1,10, només superior a l'1,06 d'Astúries, i quedava 0,34 punts per sota del nivell espanyol. En el punt àlgid de la crisi recent, en el primer trimestre del 2013, el 17,1% d'Euskadi era el nivell de desocupació més baix a Espanya, gairebé 10 punts per sota de la taxa espanyola (26,9%), i l'ICF millorava en contrast amb el deteriorament espanyol.

### **3. Els reptes existents**

A partir de l'aprovació de la Llei contra l'exclusió, el 1998 s'observa un augment fort dels nivells d'accés a la prestació. Es passa així d'un 1,8% d'unitats de convivència beneficiàries de l'RGI a Euskadi el 1998 a un 4,2% el 2008. La crisi porta aquesta proporció a un 6,6% el 2010 i a un 7,5% el 2014. Aquesta evolució es vincula amb l'accés de la població immigrant al sistema, l'aplicació del sistema d'estímul a l'ocupació, l'ampliació de protecció als col·lectius pensionistes o els substancials avenços de la primera dècada del nou segle en les quanties garantides.

L'augment de la despesa és encara més sorprenent. La despesa en RGI passa així de 42,2 milions el 1998 a 197,3 el 2008 i 388,1 el 2014. Aquesta evolució, en el moment àlgid de la crisi financera de les administracions públiques a Espanya, provoca la introducció d'algunes retallades en el sistema, especialment en termes d'augment del temps d'empadronament (d'un a tres anys) i d'una reducció de les quanties garantides (7% en l'RGI i límit de 250 € en la PCV). Aquestes retallades no han de matisar tanmateix la realitat

d'una continuïtat bàsica en un programa obert, generós amb la població nacional i l'estrangera, que aconseguia fer front a la crisi econòmica en unes condicions en les quals, pel que fa a aquest objectiu, el sistema general de la Seguretat Social fracassava.

Com a programa subsidiari i complementari d'assistència social, el sistema basc de garantia d'ingressos mereix per això una valoració positiva. Però, com reflecteixen les taxes de pobresa encara existents, i superiors a les del 2008, cal considerar els reptes encara existents per aconseguir una erradicació definitiva de la pobresa a Euskadi.

A més d'aspectes relatius a l'edat mínima d'accés a la prestació, els temps d'empadronament o l'accés a la sol·licitud de potencials beneficiaris que semblen renunciar als seus drets, els principals problemes que dificulten la superació de la pobresa es vinculen a alguns aspectes concrets.

El primer d'aquests aspectes té relació amb la introducció de límits en les quanties de la prestació de garantia d'ingressos després de la reforma lligada a l'aprovació de l'ILP per a una renda bàsica. Encara que facilitava una protecció més gran a les persones soles, el model de quanties aplicat a partir de l'any 2000 establia límits d'atenció a les llars de tres o més membres, cosa que trencava amb el plantejament original que preveia en tots els casos increments prestacionals a mesura que augmentava el nombre de les unitats de convivència. Qualsevol unitat familiar amb tres o més membres percep avui dia una mateixa quantia de 915,47 €, amb independència del volum i la composició.

Actualment, aquesta aproximació impedeix una protecció correcta a les llars amb població menor d'edat. Pel fet d'afectar les unitats familiars amb fills o filles, els límits establerts es tradueixen en un efecte comparativament menys positiu del sistema pel que fa a la prevenció de la pobresa infantil, amb una incidència superior de la pobresa real en llars amb menors (10,2% davant 5,7% a les llars sense menors). A diferència dels sistemes europeus, amb quanties de protecció molt reduïdes per a persones soles, a Euskadi l'aplicació del model es caracteritza per quanties relativament generoses per a llars sense menors, però molt menys adaptades a les necessitats de les famílies amb fills i filles.

El segon problema té a veure amb la dinàmica dels costos de l'habitatge. L'increment del cost de l'accés a l'habitatge va resultar determinant pel que fa a les dificultats observades en la reducció de la pobresa a Euskadi durant el període de màxim auge econòmic, entre el 1996 i el 2008. Es tracta d'un fenomen molt vinculat a la bombolla que va afectar hipoteques i lloguers immobiliaris fins a finals de la dècada passada i que, malgrat la reducció del preu de l'accés a l'habitatge paral·lel a l'empitjorament de la crisi, encara continua tenint un impacte social determinant (potencialment creixent, a més, a mesura que es recuperin els preus de l'habitatge).

Amb relació als grups pobres, la possibilitat de reduir l'impacte de la pobresa es veu minvada en el cas de despeses d'habitatge elevades. L'ajustament de les quanties, complementat amb més restriccions de l'accés a les prestacions, ha vingut acompanyat d'algunes modificacions significatives en la política dels AES, amb una significativa

reducció dels ajuts en paral·lel a l'increment dels recursos, amb independència del cost de l'accés a l'habitatge. L'orientació exclusiva de la PCV als ajuts al lloguer també ha tingut un efecte limitador en la capacitat de protecció del sistema.

Els dos factors assenyalats són els que expliquen que la combinació de l'RGI i la PCV no aconsegeixi sempre prevenir el risc de pobresa d'ingressos en tots els beneficiaris, en especial en el cas d'unitats familiars amb presència de població infantil.

En canvi, altres limitacions tradicionals han tendit a reduir-se amb millores significatives, per exemple, pel que fa al temps de tramitació de l'RGI per a les persones sol·licitants. S'observa en aquest cas una clara reducció del període de temps que transcorre entre la sol·licitud i la concessió de la prestació.

### La necessitat de ressituar el sistema (sense liquidar-ne la lògica)

A l'hora de fer front a les situacions de pobresa, cal recordar que el sistema basc de garantia d'ingressos no pretén convertir-se en l'element central de la protecció. La seva vocació és actuar com a sistema assistencial d'última xarxa que afronta els límits observats en les polítiques generals (Seguretat Social, desocupació, habitatge, etc.).

En aquesta perspectiva, resulten rellevants dues qüestions. En primer lloc, l'aprovació del dret subjectiu a l'habitatge, introduït en la Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge, suposa l'extinció de la PCV. Tanmateix, la funció que tenia aquesta última prestació es manté en

la mesura que, en defecte d'habitatge o allotjament, la satisfacció del dret garantit podrà efectuar-se a través d'una prestació similar, l'actual prestació econòmica d'habitatge (PEV, per les sigles en castellà). Aquesta prestació s'enfronta als mateixos límits que la PCV, tant per la quantia (250 €) com per l'associació a la cobertura de necessitats de lloguer. L'establiment d'incompatibilitats amb els AES planteja una limitació potencial del sistema en la seva capacitat de fer front a les necessitats d'habitatge, només abordables a través del sistema assistencial quan les carències haguessin generat una situació objectiva d'endeutament.

En el futur es comprovarà si l'aproximació centrada en la política d'habitatge resulta reeixida o si és necessari plantejar-se una solució alternativa que pogués tornar a situar la qüestió en els programes de garantia d'ingressos. Les referències en tal cas serien el model alemany (*Hartz*) o el britànic (*Universal Credit*), caracteritzats per la consideració d'un complement d'ajuts a l'habitatge que ve directament associat a la definició de la quantia de la prestació general de garantia d'ingressos. Aquesta línia de complement vinculat a una única prestació seria una alternativa al model multiprestacional RGI/PCV o RGI/PEV que s'ha conegut fins ara a Euskadi.

La segona qüestió té a veure amb el resultat del debat espanyol sobre el model general de protecció social. Un debat que, avui dia, es vincula tant a la qüestió de la possible creació d'una prestació de garantia d'ingressos associada a la Seguretat Social, incloent-hi la compatibilitat amb l'assistència social autonòmica, com a la possible introducció de mecanismes de renda bàsica.

El resultat d'aquest debat resultarà determinant de cara al futur de l'RGI i les prestacions associades. Però és important prendre en compte que es tracta d'una discussió estranya a la mateixa lògica d'última xarxa d'un sistema de prestacions assistencials (com les que representen l'RGI o els AES) i que, en la concepció subsidiària i complementària, en tot cas hauria de continuar existint.

Tot i així, la direcció, més o menys universalista, de la política social quedarà marcada per les conclusions a les quals s'arribi en la reflexió. D'aquesta reflexió dependrà, en particular, l'aplicació dels plantejaments d'universalitat i d'aproximació individual que caracteritzen la renda bàsica i que podrien també orientar l'aplicació dels programes de rendes mínimes. En aquesta línia, es podrien minimitzar els controls de recursos, eliminar la vinculació de l'accés a la prestació a actuacions per a la inserció i la inclusió i dissenyar els programes de manera que es gestionin des d'un plantejament de protecció més individualitzat.

### **Qüestions per reformar i revisar**

Amb independència de la forma en què es resolguin els debats assenyalats anteriorment, que afecten el model de protecció social general, l'aplicació del model basc de garantia d'ingressos afronta una sèrie de canvis o de reformes necessàries.

El primer aspecte que es pot considerar és la necessitat d'actualitzar i estabilitzar un sistema que, tot i ser necessari per a Euskadi, s'ha vist sotmès durant la crisi a pressions molt diverses (financeres, polítiques, mediàtiques, populars, etc.). Això requereix una posada al dia general per afrontar les peticions socials expressades,

peticions que no es limiten a un únic sector de població i que, de partida, poden resultar contradictòries. Resulta fonamental minimitzar en la proposta de reforma les contradiccions existents entre els qui podrien exigir més restriccions de cara a l'accés al sistema i els qui busquen avenços qualitatiu en l'extensió de la protecció.

La segona qüestió es vincula a la necessitat d'adaptar la normativa a la manera de gestionar les prestacions que cal realitzar des de Lanbide, un model de gestió per al qual no estava pensada la normativa vigent. Més enllà d'alguns ajustaments, la legislació vigent continua estant formulada en termes del model inicial, centrat en una gestió des dels serveis socials.

La nova forma de gestió ha de ser el més senzill possible per a l'Administració i, alhora, beneficiosa per a la població. Això requereix simplificar els procediments d'accés i de renovació pel que fa a les prestacions, avançar en interoperabilitat i limitar les conseqüències d'una gestió inadequada en termes de pagaments o percepcions indegudes.

Un tercer aspecte que cal considerar és la conveniència de revisar algunes mesures introduïdes en les últimes reformes i que dificulten que es pugui atendre la població d'una manera més adequada. Com ja s'ha assenyalat, això suposa donar solució a alguns dels principals problemes plantejats per les reformes normatives posteriors al 1998, la qual cosa significa, en particular, el següent:

- Superar un sistema de límits rígids en les quanties que ha estat molt perjudicial per a les famílies amb fills i filles.

- Eliminar els límits temporals als estímuls a l'ocupació. Tot i que és desitjable fomentar els processos d'inserció en la vida activa de la societat, ja sigui en l'àmbit estricte de la vida social o en el marc laboral, resulta preferible anteposar els estímuls positius als negatius. La insistència en el benestar associat al treball o a la participació en projectes col·lectius més grans, és una alternativa a la introducció d'obligacions laborals o socials que, si no són ateses, poden traduir-se en sancions. Una aproximació així és incompatible amb la introducció de límits temporals a la bonificació a l'ocupació.

- Flexibilitzar l'actual sistema de suspensions i extincions, en particular pel que fa a les conseqüències en termes de sortida temporal de les prestacions. Es tracta d'una qüestió que s'ha de plantejar de manera que no es perjudiqui els col·lectius més desprotegits, en particular, la població menor d'edat.

- Eliminar alguns límits en la consideració d'aspectes patrimonials, per exemple, pel que fa al patrimoni de difícil realització o a la propietat de béns immobles.

Alhora, i prenent en compte les dinàmiques socials reals, és necessari adaptar alguns continguts normatius a la nova realitat social. Així doncs, cal garantir l'accés a les prestacions a les persones amb un projecte de vida independent o flexibilitzar els temps d'empadronament requerits, en particular, pel que fa a les famílies amb menors, així com a les persones amb algun vincle previ amb Euskadi i que hi tornen.

En la mateixa línia, és necessari tenir en compte les diferents modalitats de convivència, combinant la

simplicitat en el tractament de la unitat de convivència amb la necessitat de considerar formes atípiques de residència en comú, fonamentades en la necessitat. Aquesta aproximació ha de combinar tant la cobertura de la necessitat com la igualtat en les formes de tractament de situacions a la pràctica equivalents.

La quarta qüestió és la conveniència de pensar l'RGI en termes de la relació que manté amb la resta del sistema de prestacions (AES, PCV/PEV, etc.) i de les polítiques d'inclusió, facilitant l'accés a la formació i a l'ocupació. En aquest sentit, tenint en compte la vigència de la concepció del doble dret, és necessari avançar quant a l'aplicació operativa del principi del dret a la inclusió social i laboral. En canvi, cal renunciar a accions de contraprestació que, com els anomenats *treballs per a la comunitat o d'utilitat social*, tenen implicació laboral i que, per això, han de venir acompanyades d'un contracte laboral.

Aquest aspecte enllaça amb el debat sobre el paper dels serveis socials i dels serveis d'ocupació en el desenvolupament de la política d'inclusió. El traspàs de la gestió de l'RGI a Lanbide ha suposat un avenç destacat en dos aspectes: d'una banda, la vinculació de les polítiques d'inclusió a la gestió de les accions orientades a la contractació, un aspecte en el qual s'observen millores significatives; de l'altra, la delimitació d'una organització administrativa professionalitzada de les prestacions.

Tanmateix, els serveis d'ocupació continuen sense estar preparats per fer front a la combinació dels processos d'intermediació i accés a l'ocupació amb els d'inclusió social de la població beneficiària de les prestacions

RGI. Això es deu en part a la pressió que ha suposat la desocupació per al personal encarregat de la gestió, amb una demanda d'atenció en augment en un context de fortes dificultats per oferir sortides formatives i laborals a les persones potencialment beneficiàries.

Però, en molts aspectes, els problemes que es detectaven en el període de gestió a través dels serveis socials es mantenen actualment, la qual cosa inclou una certa indefinició respecte del lideratge professional en l'aplicació de les polítiques individuals d'inclusió de les persones beneficiàries de l'RGI. Així, des d'una perspectiva organitzativa, encara hi ha incògnites respecte al paper que cal atribuir a Lanbide en els processos d'inclusió, els processos de coordinació amb els serveis socials per a la inclusió social o els límits existents en la capacitat de trobar sortides formatives o laborals per al conjunt de la població necessitada, en competència, a més, amb col·lectius que, en un context de desocupació encara rellevant, tenen un nivell de formació mitjana més elevat.

La diversitat de situacions de la població beneficiària dels programes de garantia d'ingressos (amb persones ocupades amb baixos salaris, aturades de curta durada, aturades de llarga o molt llarga durada, malaltes o amb discapacitat, etc.) obliga a plantejar recorreguts d'inserció molt diferents, alguns plantejats a llarg o molt llarg termini.

La cinquena i última qüestió es vincula a la necessitat de consolidar una integració funcional entre el sistema de garantia d'ingressos i la nova realitat de la globalització i dels moviments migratoris massius, tenint en compte que el sistema de l'RGI constitueix un marc de protecció en

general ampliat respecte a l'existent a pràcticament tots els territoris veïns.

Considerar les diferents reformes plantejades milloraria sens dubte l'impacte favorable del sistema basc de garantia d'ingressos. Permetria avançar pel que fa a la conciliació de tres objectius complementaris: combatre la pobresa; fer-ho de manera econòmicament eficient, limitant la despesa social necessària per aconseguir els objectius desitjats, i augmentar el nivell de participació de la població en edat laboral en el sistema productiu.

En qualsevol cas, quan s'avalua l'experiència basca de garantia d'ingressos és impossible no esmentar un últim fet. El principal encert de les institucions basques ha estat reconèixer els límits d'un discurs que, en el conjunt d'Espanya, magnificava l'impacte de la protecció social estatal i dels avenços econòmics del país envers el benestar i la convergència econòmica amb Europa; i, partint d'aquest diagnòstic, actuar de forma alternativa per establir una darrera malla de garantia d'ingressos per a l'estabilitat social i econòmica en un país trencat per la reconversió industrial dels anys vuitanta. Gràcies a això, Euskadi s'ha apropiat més que la resta de comunitats, o que l'Estat en el seu conjunt, a la consolidació d'un sistema adequat de prevenció de la pobresa.

La mera existència d'aquest sistema, amb un nivell significatiu de despesa ja consolidada i integrada en les polítiques públiques, permet a Euskadi afrontar amb més optimisme els reptes socials i econòmics del futur.