

La política de garantía de ingresos en Euskadi¹

Luis Sanzo González

Dpto. de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco
<sanzoglu@ej-gv.es>

1980. hamarkadaren bukaeran zehaztu zen Euskadin pobreziaen aurkako plangintza bat abian jartzea Autonomia Gobernu batek lehendabizikoz ezarritako diru-sarbideak bermatzeko sistema osagarri baten bidez. Egindako mugimendu horrek ahalbidetu zuen antzeko ereduak sustatzea Estatuko bestelako autonomia erkidegoetara, eta, modu paralelo batean, lagundu zuen Europar Batasunean arlo sozialean aurrenak ziren Estatuen pareko oinarritzko errenta eredu bat autonomia-maila batean ezartzea. Artikulu honetan aztertzen dira Euskadiko oinarritzko errenten oinarriak, garapena eta izandako emaitzak, izan ere, egilearen esanean, zentzuzko funtzionamendua gertatu baita, nahiz eta badituen aurre egiteko arazo garrantzitsuak. Soluzioak bilatzearen, artikuluak aztergai hartzen ditu nabarmendu izan diren joerak nazio-maila eta nazioarteko diru-sarbideak bermatzeko politiken inguruan.

HITZ-GAKOAK:

Pobrezia, diru-sarbideak bermatzeko errenta, prestazio ekonomikoak, emaitzak, Euskal Autonomia Erkidegoa.

A finales de la década de 1980, la decisión de poner en marcha en Euskadi un plan de lucha contra la pobreza se concreta en el establecimiento del primer sistema complementario de garantía de ingresos impulsado por un Gobierno autonómico. Este movimiento facilitará la posterior extensión de modelos más o menos similares al resto de comunidades autónomas del Estado, y dará lugar, en paralelo, a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas autonómicas con entidad comparable a las impulsadas en los Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea. El presente artículo analiza los fundamentos, desarrollo y resultados de la política de rentas mínimas en Euskadi, que, a juicio del autor, ha funcionado razonablemente bien, aunque debe hacer frente a importantes problemas. En la búsqueda de soluciones, el artículo examina las principales tendencias en las políticas de garantía de ingresos a escala estatal e internacional.

PALABRAS CLAVE:

Pobrezia, renta de garantía de ingresos, prestaciones económicas, resultados, País Vasco.

¹ Este artículo recoge una intervención del autor en la ponencia sobre pobreza desarrollada en las Juntas Generales de Gipuzkoa.

1. La política de garantía de ingresos en Euskadi: fundamentos y resultados

A finales de la década de los ochenta del pasado siglo, la decisión de poner en marcha en Euskadi un plan de lucha contra la pobreza se concreta en el establecimiento del primer sistema complementario de garantía de ingresos impulsado por un Gobierno autonómico². Este movimiento facilitará la posterior extensión de modelos más o menos similares al resto de comunidades autónomas (CC.AA.) del Estado. Dará lugar, en paralelo, a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas autonómicas con entidad comparable a las impulsadas en los Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea (UE).

Son muchos los aspectos peculiares que caracterizan la iniciativa promovida por el *lehendakari* Ardanza, pero hay uno que, en mi opinión, resultará de especial importancia en la configuración de las actuaciones. Se trata de la opción adoptada por los responsables políticos de abrir la participación, en el proceso de diseño del Plan, a los diversos actores de las administraciones públicas vascas, no sólo en el ámbito político, sino también en el técnico. Lejos todavía del alto nivel de profesionalización que caracteriza la vida política actual, la concreción del entonces denominado Plan Integral de Lucha contra la Pobreza (1989) se perfila así como el resultado de un amplio debate de ideas entre técnicos y políticos de distintos ámbitos institucionales. Igualmente relevante es contemplar, por entonces, la confluencia en las distintas esferas de la Administración (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos) de muy diferentes referentes políticos³.

Este debate de ideas no quedó limitado al estudio del modelo que, por entonces, se estaba introduciendo en Francia, el de la renta mínima de inserción. A pesar de lo que con frecuencia se ha mencionado, 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). Las referencias filosóficas que acompañaban a esta medida tuvieron una influencia ideológica sin duda decisiva, en particular en lo

² La intervención se centra en los sistemas de garantía de ingresos, cuyo objetivo es introducir una última red de protección económica. Desde un enfoque universalista, este sistema de protección pretende cubrir las limitaciones del sistema general de salarios, pensiones y subsidios destinados a categorías particulares de la población.

³ A finales de los ochenta del pasado siglo, el mencionado debate no llega, sin embargo, a toda la sociedad vasca. Quedan en gran medida relegados un tercer sector, todavía en fase embrionaria, y un movimiento sindical que pronto reaccionaría para impulsar la extensión del entonces llamado 'salario social' en otras CC.AA. Éste era, de hecho, un aspecto clave de la entonces denominada Propuesta Sindical Prioritaria. Otro grupo con escasa presencia en el debate fue la representación organizada de los profesionales del trabajo social, un aspecto que se tradujo en retenciones significativas en ciertos sectores del colectivo profesional ante las nuevas medidas. Al menos en parte, estas retenciones pudieron condicionar la inicial respuesta negativa del Gobierno de España, tal y como quedó formulada por la ministra de Asuntos Sociales, Matilde Fernández.

relativo a la incorporación del principio de inserción vinculado al acceso a las prestaciones de garantía de ingresos. Pero también estuvieron presentes en el debate otras experiencias históricas.

Una de las tradiciones de aproximación a la lucha contra la pobreza que también determinó el contenido del debate fue la británica, con su énfasis en la universalización del derecho 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*). Tampoco estuvieron ausentes los principios clásicos que subyacían a los sistemas más establecidos de garantía de ingresos de los países del centro y norte de Europa, fundamentados en el control previo de recursos para el acceso a las prestaciones, pero sin contraprestaciones asociadas. En este último contexto, debe señalarse que no eran por completo desconocidas las primeras escaramuzas intelectuales acerca de la propuesta hoy conocida como Renta Básica.

Es importante destacar que los resultados del mencionado debate, posteriormente ampliado y profundizado en las fases de aplicación, evaluación y renovación del Plan, en particular en el contexto del debate sobre la Ley contra la Exclusión de 1998, determinan desde sus inicios 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 sistema todavía en vigor. Esto incluye algunos aspectos clave del desarrollo posterior del sistema, como los estímulos al empleo o la Prestación Complementaria de Vivienda.

Dado que resulta oportuno realizar algunas reflexiones acerca del impacto de los programas de garantía de ingresos en Euskadi, conviene recordar los fundamentos reales de una actuación que habitualmente ha sido interpretada como mera réplica de un modelo, el del RMI francés, que no ha sido capaz de sobrevivir al sistema implantado en Euskadi. El interés de este ejercicio es que facilita la aproximación a la evaluación de sus resultados.

1.1. La cobertura de las necesidades básicas para la supervivencia

Al analizar los objetivos de la política de lucha contra la pobreza en Euskadi, y aunque pueda parecer obvio, resulta imprescindible destacar la centralidad del objetivo de garantía de unos ingresos mínimos para la supervivencia. Es cierto que prevenir la cronificación o la constitución de una nueva clase pasiva constituyó una evidente preocupación para los primeros responsables de estas políticas y forzó su insistencia en el objetivo de inserción. Pero es indudable que el Plan nació, ante todo, con la voluntad de garantizar unos ingresos mínimos a la población necesitada, tratando de prevenir la pobreza de ingresos. Esto se traduce en el establecimiento de la prestación que posteriormente evolucionaría hasta

la actual Renta de Garantía de Ingresos (RGI), siendo su principal finalidad cubrir las necesidades básicas para la supervivencia de toda la población.

Es importante destacar que este objetivo de cobertura de las necesidades básicas no se limita, sin embargo, a la prestación de garantía de ingresos, inicialmente configurada como Ingreso Mínimo Familiar (IMF) y luego como Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), antes de pasar a ser denominada Renta Básica y Renta de Garantía de Ingresos. Desde el principio, el Plan de Lucha contra la Pobreza contempló la necesidad de hacer frente de manera estructural a otros gastos asociados a la cobertura de las necesidades básicas, en particular en lo relativo al mantenimiento en la vivienda (alquileres, hipotecas, gastos de energía). Dado que las variaciones en los niveles de pobreza no se asocian sólo a la dinámica de los ingresos, sino también a cambios significativos en los niveles de gasto, resultó a ese respecto determinante la evolución de los costes ligados al acceso y mantenimiento en la vivienda⁴, por lo que el diseño del modelo vasco de garantía de ingresos tuvo que enfrentarse a esta realidad clave de cara a garantizar la cobertura de las necesidades básicas.

Con un componente necesariamente específico en cada caso, a diferencia de los gastos más directamente asociados al mantenimiento general de los hogares –como los de alimentación–, el tratamiento de esta cuestión se perfiló originalmente en las Ayudas de Emergencia Social (AES). Dos aspectos ponen de manifiesto la relevancia de las AES en el desarrollo de la política vasca de garantía de ingresos. En términos de gasto, en primer lugar, las AES, cuyo principal componente era la cobertura de alquileres, préstamos hipotecarios y otros gastos relacionados con la vivienda, llegaron a tener mayor impacto inicial que la primera prestación de garantía de ingresos, el Ingreso Mínimo Familiar.

Esta importancia de las AES-Vivienda se traduciría, en segundo lugar, en la percepción de la necesidad de consolidar esta modalidad de atención, diferenciándola del resto de actuaciones incluidas en las AES. Esta toma de conciencia se traduce en un primer estudio de diseño de la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), antecedente de su posterior conformación legal. Con la aprobación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, la vinculación entre prestación de garantía de ingresos (RGI) y la PCV se acentúa, limitando en paralelo la cobertura a los gastos relacionados con el alquiler. Aunque las AES siguen cubriendo algunos gastos relacionados con las necesidades básicas, esa función queda en la actualidad mucho más claramente asociada al conjunto de prestaciones RGI-PCV.

⁴ Como es bien conocido, el incremento del coste de acceso a la vivienda resultó determinante en las dificultades observadas en la reducción de la pobreza en Euskadi durante el máximo periodo de auge económico, entre 1996 y 2008.

¿En qué medida ha contribuido el sistema vasco de prestaciones a cubrir el objetivo establecido de cobertura de las necesidades básicas para la supervivencia en el conjunto de la población residente en Euskadi? A este respecto, los datos disponibles revelan algunas significativas limitaciones. Aunque se observa una tendencia evidente a la reducción de su impacto entre 1986 y 2004, hay que admitir de partida que los problemas de pobreza en la dimensión de ingresos no han llegado nunca a desaparecer por completo en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). Detectados algunos límites a su reducción ya en 2008, incluso antes de la explosión de la burbuja financiera, la crisis económica de finales de la década se traduce en un significativo repunte de las tasas de riesgo en 2012. Este repunte determina no sólo un incremento de las situaciones de riesgo, sino también del impacto de las situaciones de pobreza real, caracterizadas por una efectiva insuficiencia en la cobertura de las necesidades básicas.

Por otra parte, a diferencia de lo observado al menos hasta 2010, en la última fase de desarrollo de la crisis algunas de las expresiones más extremas vinculadas a la pobreza, tales como los problemas muy graves de alimentación o las situaciones percibidas de hambre, tienden incluso a crecer de forma más intensa que las problemáticas menos graves, relacionadas con la insuficiente cobertura de las necesidades básicas.

Uno de los factores que explican esta situación es el hecho de que algunos colectivos quedan excluidos del acceso a la RGI, lo cual pone de manifiesto los límites del sistema de prestaciones para llegar a todas las personas en situación de necesidad. Esta realidad de exclusión se vincula, en primer lugar, a la existencia de una serie de restricciones históricas al acceso a las prestaciones, ligadas a la edad o, de forma más significativa, a los tiempos de empadronamiento exigidos en la CAE. Como es bien conocido, algunas de esas restricciones se han ampliado en los últimos procesos de reforma, en particular en lo relativo a la extensión de los requisitos de empadronamiento (aun cuando esto haya seguido a una relajación previa de esos mismos requisitos respecto a los planteamientos inicialmente introducidos en el Plan de Lucha contra la Pobreza).

Un segundo aspecto destacable, asociado en parte al aumento de las situaciones de mayor gravedad, es que en algunos casos solicitantes con derecho a las prestaciones de RGI/PCV quedan fuera de éstas durante un lapso de tiempo en exceso prolongado. Se observa, en este sentido, una tendencia reciente al alargamiento de los tiempos de tramitación, al menos en algunas circunstancias. Tal y como reflejan los datos de instituciones como Cáritas, esta situación provoca un incremento de la demanda derivada hacia el tercer sector. Una parte de esta demanda se explica, en gran medida, en términos del excesivo periodo de tiempo que transcurre entre la solicitud y la concesión y pago de las prestaciones.

El hecho de que algunos colectivos quedan excluidos del acceso a la RGI pone de manifiesto los límites del sistema de prestaciones para llegar a todas las personas en situación de necesidad

Una tercera cuestión igualmente relevante es que la combinación de RGI y PCV no consigue prevenir el riesgo de pobreza de ingresos en todos sus beneficiarios. En su dimensión actual, la cuantía de las prestaciones tiende a resultar en algunos casos insuficiente, al menos en términos de los estándares sociales dominantes respecto de lo que puede considerarse como necesario para hacer frente a las necesidades básicas⁵. Esta problemática explica, en parte, como se mencionará más adelante, el mayor impacto que tiene la pobreza en la población infantil.

Un cuarto aspecto que se ha de mencionar en este contexto, que puede todavía tener cierta relevancia a la hora de explicar las dificultades observadas en el proceso de reducción de las tasas de pobreza, es el desconocimiento de las prestaciones por parte de algunos sectores de la población. Se trata, en efecto, de una realidad sistemáticamente presente en los primeros estudios de evaluación sobre la población potencialmente beneficiaria de las prestaciones. A la vista de la persistencia de la crisis y del debate público sobre la RGI, parece sin embargo discutible que este factor siga resultando determinante, siendo más probable que la falta de demanda se explique, en parte, por decisiones de las personas interesadas. No se conoce en estos momentos el posible impacto de aquellos grupos que rechazan acceder a la prestación, pero se sabe que este fenómeno se vincula con frecuencia a colectivos muy cercanos al umbral de pobreza, propensos a considerar suficientes sus medios de vida y probablemente desmotivados, al menos en parte, por cuantías muy reducidas en caso de acceso a las ayudas.

Finalmente, también existen colectivos que, a pesar de contar con ingresos a priori suficientes para superar las situaciones de pobreza, se ven afectados por un exceso de gasto que les acerca a las fronteras de la pobreza de ingresos, en muchos casos por la incapacidad para hacer frente a sus obligaciones de gasto. 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 de acceso a la vivienda paralelo al avance de la crisis, aún sigue teniendo un impacto social determinante. Resulta importante destacar que los colectivos de referencia pueden quedar por completo al margen del sistema de ayudas, no sólo en lo relativo a la RGI/PCV, sino también a las AES. Las modificaciones más recientes en la regulación normativa de estas últimas ayudas han contribuido además a limitar la capacidad del sistema para hacer frente a estas problemáticas.

A pesar de lo señalado con anterioridad, no deben perderse de vista algunas tendencias muy positivas en la superación de las necesidades ligadas a la pobreza. En primer lugar, aunque entre 2008 y 2012 el aumento de las situaciones de riesgo en la dimensión de ingresos es significativo, lo que ha provocado además un incremento de las formas de pobreza real, el cambio observado en ese periodo no ha supuesto una completa ruptura de los avances observados hasta entonces en la prevención y superación del fenómeno. Al menos hasta mediados de 2012, las tasas de pobreza en la dimensión de ingresos y de pobreza real siguen siendo cercanas a las observadas en los años de mayor crecimiento de la economía vasca, y claramente inferiores, además, a las del periodo 1986-1996.

Conviene insistir en el hecho de que este avance social se ha producido en un contexto de fuertes cambios demográficos. Los últimos quince años han venido marcados por la llegada de un volumen importante de inmigración extranjera, equivalente a alrededor del 8 % de la población actual de la CAE, y por la salida a la vida independiente de mucha de la población joven afectada por los procesos de crisis de los años ochenta y noventa. Si bien la población residente en Euskadi en 2012 es apenas un 2 % superior a la de 1986, el número de hogares es un 44,1 % mayor en 2012. El número de hogares en la CAE aumenta, de hecho, de menos de 600.000 en 1986 a casi 860.000 en 2012.

No puede olvidarse que esta dinámica afecta a dos colectivos, la población joven y la inmigrante, con mayor riesgo de pobreza, un factor que ha dificultado la superación de los problemas asociados a la precariedad económica. A todo ello se une, por supuesto, el proceso continuado de caída de la ocupación, que se inicia a primeros de 2009.

El mantenimiento de tasas de pobreza de ingresos comparativamente bajas en el contexto europeo, no en exceso alejadas de las del periodo 2004-2008, resulta así un hecho reseñable. El incremento de las tasas de pobreza que se observa entre 2008 y 2012 resulta, de hecho, muy inferior al incremento observado en las cifras de paro. En ese periodo, el número de personas en situación de pobreza real aumenta entre un 27,9 % y un 48,1 % (según se utilicen umbrales constantes o corrientes para la comparación). El incremento en el volumen de personas paradas resulta, por su parte, del 359,6 %.

⁵ Debe señalarse no obstante que, al reflejar la percepción del conjunto de la sociedad, estos estándares suelen ser algo más altos que los percibidos por los propios grupos de riesgo. De hecho, en la perspectiva histórica, la incidencia de la pobreza percibida en Euskadi tiende a ser más reducida que la que corresponde a los indicadores objetivos de pobreza.

Este proceso de control de la pobreza también se detecta en la evolución de la denominada 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). A pesar de repuntar también al alza en 2012, la cifra de personas afectadas resulta muy inferior a las de 2000 y 2004.

Sin perjuicio de sus limitaciones, el sistema RGI/PCV/AES consigue de hecho algunos resultados significativos. El sistema no sólo contribuye a una salida importante de colectivos de la pobreza, sino que lo hace de forma creciente en términos absolutos respecto a 2008. Además, en el caso de las personas que se mantienen en situación de riesgo en la dimensión de ingresos, el acceso al sistema permite reducir sustancialmente la distancia de los ingresos disponibles respecto al umbral de pobreza. A diferencia de la percepción social dominante, al margen del sistema ocupacional y de las prestaciones generales del sistema de desempleo y Seguridad Social, el principal elemento que contribuye a la prevención de la pobreza en Euskadi sigue siendo el sistema de garantía de ingresos de la CAE, con una demanda a organizaciones del tercer sector que sigue resultando claramente minoritaria entre los colectivos en riesgo. Aunque la acción de estas organizaciones resulta fundamental para hacer frente a la pobreza extrema, en particular en el contexto de algunas de las limitaciones observadas en la gestión de las prestaciones, no debe perderse de vista esta realidad.

Gracias a este sistema de protección, Euskadi se aleja por completo de la realidad española, incluyendo la que caracteriza a zonas de desarrollo económico comparable, como por ejemplo Cataluña. A diferencia de esta comunidad, actualmente definida por tasas de pobreza comparativamente altas en Europa, Euskadi se sitúa en el polo de los territorios con menor incidencia del riesgo de pobreza de ingresos. Los datos relativos a la distribución interna de los ingresos sitúan de hecho a Euskadi entre los territorios europeos más igualitarios, en particular en lo relativo al indicador de la participación del 10 % con menores recursos en el conjunto de los ingresos de la sociedad.

Hay que precisar, con todo, que Euskadi se acerca a una encrucijada. El mantenimiento de la actual situación de crisis y caída del empleo durante los próximos años, en especial si viene acompañado de mayores restricciones en el acceso al sistema RGI/PCV o de recortes en las cuantías garantizadas, podría llevar de forma relativamente rápida a una situación nueva. Ésta vendría caracterizada por la ruptura del proceso de mejora observado hasta 2008 y que, como se ha mencionado, todavía sólo en parte venía siendo puesto en entredicho a mediados de 2012.

1.2. La prevención de los procesos de pérdida de riqueza y la mejora de las condiciones de vida a medio y largo plazo

Aunque esta cuestión nunca ha sido objeto de una exposición de fundamentos jurídicos desarrollada, otro de los aspectos que se tuvieron en cuenta en el diseño del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, se vinculaba con la necesidad de prevenir al máximo el acercamiento de la población a lo que el prestigioso especialista británico Peter Townsend presentaba por entonces como el auténtico umbral que separaba la pobreza del bienestar. En su perspectiva, esta frontera correspondía al punto en el que la insuficiencia de recursos acababa traducéndose en la vivencia del conjunto de situaciones de privación y malestar, de dimensión no sólo económica, sino también social y personal, que ante todo define la pobreza.

Entendida en este sentido, la pobreza no se perfila únicamente –o quizás ni siquiera principalmente–, como una puntual falta de ingresos, por muy dramática que pudiera resultar, sino como el punto de partida de un proceso de deterioro, caracterizado por la presencia creciente de realidades carenciales, que sólo llega a desarrollarse de manera plena con la consolidación a largo plazo de la falta de recursos. Al afectar a las condiciones de vida a medio y largo plazo, limitando de forma progresiva la capacidad de las personas para hacer frente a los procesos de exclusión, esta presencia acumulada de situaciones carenciales diversas resulta mucho más difícil de resolver que una insuficiencia temporal de ingresos.

En el momento del diseño original de las actuaciones, estuvo así presente la idea de que el diseño de las actuaciones de lucha contra la pobreza debía prevenir esta dinámica de empobrecimiento. En contraposición a la riqueza, definida por la acumulación de bienes y productos, este proceso de empobrecimiento se definía con bastante corrección en términos de desacumulación o pérdida de lo previamente conseguido en términos de acercamiento a niveles suficientes de bienestar. Por esta razón, uno de los objetivos implícitos del Plan consistió en introducir medidas que contribuyeran a prevenir la caída en la pobreza a medio y largo plazo, la más difícil de resolver, al vincularse a problemas de exclusión social y de inadaptación personal.

Por supuesto, en esta aproximación, la propia garantía de unos ingresos mínimos se presentaba como un elemento esencial en la prevención del empobrecimiento. Sin embargo, por sí solo, el establecimiento de esa prestación podía llegar a ser insuficiente para evitar el proceso de deterioro que se quería prevenir. Así, el objetivo de evitar la caída en la forma de pobreza estructural señalada explica la introducción de algunas disposiciones específicas, de naturaleza estrictamente económica, en las normas de desarrollo de la legislación vasca sobre pobreza.

Ello explica, por una parte, la decisión de facilitar el acceso a la prestación de garantía de ingresos a personas con ingresos reducidos, pero con un cierto patrimonio acumulado, tratando de prevenir el empobrecimiento patrimonial más allá de determinados límites. A ello responde la exclusión de la primera vivienda como elemento de propiedad a valorar en la estimación de los recursos disponibles, la exclusión de un patrimonio mínimo del cómputo de dichos recursos o las facilidades introducidas para la cobertura de préstamos hipotecarios en la política de AES. Aunque con restricciones significativas en el periodo posterior a la crisis financiera, estos planteamientos se han mantenido en las distintas reformas sucesivas de la legislación.

También permite interpretar, en un sentido complementario, la pretensión de garantizar unas condiciones de vida adecuadas a medio y largo plazo. Este objetivo se concretó en buena medida en el desarrollo de aquella parte de las AES orientada a facilitar a toda la población el acceso a unos equipamientos básicos y a superar carencias destacadas relacionadas con las instalaciones básicas de la vivienda.

Resulta importante destacar que, a diferencia de lo que se observa en la evolución de la pobreza de ingresos, en la dimensión que tiene en cuenta las condiciones de vida a medio y largo plazo (calidad de la vivienda, mantenimiento de un patrimonio de reserva suficiente, capacidad para acceder a bienes de consumo de uso diferido, como el automóvil), 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 continuada de los indicadores de pobreza de acumulación desde 1986 y, lo que socialmente puede resultar más sorprendente, en el mantenimiento de una tendencia descendente de los indicadores específicos de carencia entre 2008 y 2012. Se reduce, de esta forma, el impacto de los problemas vinculados a carencias en equipamientos e instalaciones básicas de la vivienda, aumentando en cambio el nivel medio de ahorros y de acceso a propiedades distintas de la primera vivienda entre la población. A pesar de la crisis, se mantiene incluso bajo el indicador relativo al riesgo de endeudamiento, situado en un 2,1 % de la población.

Aunque también se percibe en los indicadores relativos a la pobreza de ingresos, el principal impacto positivo del sistema de garantía de ingresos en Euskadi corresponde a la sustancial separación de la CAE respecto de otras CC.AA. del Estado en lo relativo a los indicadores que miden la precariedad en la dimensión asociada a la acumulación de recursos o de bienestar. 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 2012 es del 16,9 % en Euskadi, frente al 38 % en Madrid o el 39,7 % en Cataluña. Mientras que la proporción apenas varía respecto al 15,2 % de 2008 en Euskadi, aumenta desde el 28,7 % y el 23,4 % en Madrid y Cataluña.

Puede sostenerse, por tanto, que la política de garantía de ingresos ha tenido un éxito sustancial en Euskadi en la prevención de los procesos de empobrecimiento y desacumulación. En términos de Townsend, ello equivale a haber contribuido a situar a la mayor parte de la población vasca lejos de la frontera que implica dar el paso definitivo hacia la vida cronificada en la pobreza.

1.3. Los incentivos al empleo y por el bienestar

Un tercer objetivo que también estuvo presente desde el principio en los debates técnicos sobre el Plan de Lucha contra la Pobreza fue el de diseñar un sistema de prestaciones 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 planteados para el acceso a la prestación de garantía de ingresos. La segunda se concreta en la introducción de una política de estímulos al empleo que, en la práctica, establece un doble sistema de baremos para la prestación de garantía de ingresos: uno para personas sin ingresos de trabajo y otro para personas con ingresos por este concepto. El fundamento de esta actuación es garantizar en todos los casos un mayor nivel de ingresos cuando se accede a un trabajo.

Una implicación importante de esta política es que traspasa la frontera de la mera lucha contra la pobreza, contribuyendo al acceso a mayores niveles de bienestar de diversos colectivos, en particular los caracterizados por el acceso a salarios y pensiones de cuantía modesta.

El éxito de estas actuaciones se ha visto limitado por las restricciones introducidas en el acceso a las AES en los últimos años (con unas ayudas sustancialmente reducidas conforme mejora el nivel de ingresos) y por un probable desconocimiento de sus ventajas en algunos de los colectivos potencialmente beneficiarios. No cabe duda, sin embargo, que han contribuido a consolidar un proceso que incluso la crisis no ha conseguido alterar de forma sustancial. Se trata del progresivo acceso de la mayor parte de la población vasca a situaciones definidas por la consecución de un bienestar mínimo.

Se comprueba, en este sentido, que los indicadores de ausencia de bienestar de 2012 siguen siendo más favorables que los del conjunto del periodo 1986-2004, no alejándose en exceso de los mínimos observados en 2008. Aunque es evidente que la base de esta mejora se vincula al aumento de la ocupación y al incremento de los niveles salariales y de pensiones que acompaña, al menos hasta finales de la pasada década, a nuestra presencia en la Unión Europea, no puede dejar de mencionarse que el diseño de la normativa vasca de lucha contra la pobreza también

trató de adaptarse desde sus orígenes al objetivo de fomento del bienestar, en particular en el caso de las personas trabajadoras con bajos salarios.

1.4. La inserción o inclusión

De hecho –y esto nos introduce en el último de los aspectos clave del análisis los objetivos de la política vasca de lucha contra la pobreza y la exclusión–, la aplicación de esta política no ha supuesto un deterioro de los principales indicadores macro de inserción o inclusión, la principal preocupación política manifestada en el momento del lanzamiento de las primeras medidas de garantía de ingresos en Euskadi. La consolidación del sistema de prestaciones no sólo ha sido compatible con la mejora de la situación social de la mayor parte de la población, sino con un incremento sustancial de los niveles de ocupación. A pesar de la crisis, en el conjunto de la población vasca de 16 a 64 años la proporción de personas ocupadas es, en 2012, casi 15 puntos superior a la que existía en 1988, en el momento de la puesta en marcha del Plan: 62,8 % frente a 48 %. En el contexto estatal, Euskadi destaca en paralelo como una de las CC.AA. con mayores índices de ocupación a finales de 2012.

En la misma línea, analizando los indicadores de paro, puede constatarse que la CAE resulta en la actualidad la comunidad con menor nivel de desempleo, con una tasa inferior en 10 puntos a la media del Estado, 8 a la de Cataluña y 4 a la de Madrid. A finales de 1988, en el momento previo a la introducción del Plan, Euskadi superaba en cambio en 2,7 puntos la tasa de paro española, en 3,7 la de Cataluña y en 6,7 la de Madrid. A diferencia de lo que se observa en el conjunto del Estado, Madrid y Cataluña, a finales de 2012 Euskadi tiene una tasa de paro más baja que la de 1998 (15,9 % frente a 21 % según la Encuesta de Población Activa [INE]; 12,8 % frente a 20,8 % según la Encuesta de Población en Relación con la Actividad [Eustat]).

A largo plazo, los indicadores de exclusión social tampoco muestran un deterioro significativo en el periodo de aplicación de la nueva política de lucha contra la pobreza, incluso en el periodo de crisis. Considerando el indicador de presencia de algún problema social grave en las relaciones personales, familiares y sociales⁶, entre 2006 y 2010 el porcentaje de población afectada por estos problemas aumenta ciertamente del 2,45 % al 2,72 % (en términos absolutos, de 52.590 a 59.257 personas, con un incremento relativo del 12,7 %). Sin embargo, el incremento de los problemas es mucho menor que el que corresponde a la evolución del desempleo (que ha crecido un 129,5 % en ese periodo), o a los indica-

⁶ Este indicador recoge el impacto ligado a la presencia de problemas de soledad, separación familiar con implicaciones sociales graves, desatención, rechazo familiar, situaciones de maltrato, acoso o violencia en el entorno social, o situaciones de internamiento o prisión.

dores de privación y pobreza. La dinámica reciente viene incluso acompañada de sustanciales mejoras en los niveles de inserción o inclusión. Los datos más significativos hacen referencia a la caída de las problemáticas de integración escolar en el periodo 2006-2010 entre la población de origen inmigrante extranjero.

A la vista de estos datos, llama la atención que, socialmente, el sistema de garantía de ingresos se asocie directamente a cronificación o fraude, insistiéndose en paralelo en su inviabilidad financiera en caso de mantenimiento de los actuales niveles de atención.

Gran parte del problema se vincula al enorme salto adelante que se observa entre 2004 y 2010 en los niveles de acceso a la prestación y al paralelo incremento del gasto. Esta evolución se relaciona con la aceptación del acceso de la población inmigrante al sistema, la aplicación del sistema de estímulos al empleo, la ampliación de las cuantías de protección a los pensionistas o los sustanciales avances de la pasada década en las cuantías garantizadas. El aumento de la demanda asociado a la crisis ha contribuido a consolidar al alza las partidas de gasto asociadas a la RGI y la PCV, a pesar de la introducción de medidas restrictivas en los últimos años.

Destaca el hecho de que, hasta ahora, la sociedad vasca haya sido capaz de hacer frente a los gastos asociados al sistema sin poner en riesgo sus niveles medios de bienestar. En cierta forma, de hecho, podría incluso decirse que ha llegado a mantenerlos, al menos en una parte, gracias a la existencia de este sistema de protección complementario desarrollado en Euskadi.

1.4.1. La asunción del liderazgo de la inclusión por parte de Lanbide

A la hora de hablar de inserción, no puede dejar de señalarse el principal cambio observado en los últimos años en la política de garantía de ingresos: la reorientación de la política de inclusión de la esfera de los servicios sociales hacia el ámbito laboral, aprovechando la transferencia a Euskadi de las políticas activas. Esto da origen a la creación de Lanbide.

Es todavía pronto para sacar conclusiones respecto a la capacidad que el nuevo organismo tendrá para fomentar en el futuro los procesos de inclusión laboral de la población beneficiaria de la RGI. Sí puede destacarse, sin embargo, que la apuesta que significaba el proceso Lanbide resultaba de partida arriesgada. Hay que subrayar, en este sentido, que la labor de los servicios sociales en materia de inclusión había resultado más acertada de lo que se ha pretendido en ocasiones, al avanzar incluso en ámbitos vinculados a la formación y el empleo desde la perspectiva local. En segundo lugar, es evidente que los servicios de empleo no estaban preparados –y es probable que sigan sin estarlo– para hacer

frente a la combinación de los procesos de intermediación y acceso al empleo con los de inclusión social de los beneficiarios de las prestaciones RGI. En realidad, ni siquiera cumplían de forma adecuada la tarea básica de acercamiento entre empresarios y demandantes de empleo.

La transición se produce además en un contexto muy complejo que hace difícil asumir el reto planteado por la inclusión. Por una parte, destaca una cierta desconfianza hacia los antiguos gestores y algunos de los colectivos de beneficiarios, a los que se aplican sospechas respectivas de incompetencia en la gestión y propensión al fraude. Por otra, el incremento del desempleo no hace sino introducir presión al personal encargado de la gestión, con una demanda de atención en aumento en un contexto de crecientes dificultades para ofrecer salidas formativas y laborales a los potenciales beneficiarios.

En este contexto, la mera continuidad de la gestión administrativa de la prestación era el mayor éxito que podía esperarse de Lanbide.

2. Principales problemas pendientes y las posibles referencias en Europa

Puede sostenerse, a la vista de lo señalado, que hasta ahora el sistema de garantía de ingresos en Euskadi ha funcionado razonablemente bien, aunque poniendo de manifiesto la persistencia, surgimiento o reaparición de algunos importantes problemas.

El principal se refiere a la financiación del gasto de unas prestaciones cuyos beneficiarios han aumentado sustancialmente entre 2004 y 2012, incluso con anterioridad a la crisis, un problema que la Administración ha tratado de resolver con ajustes a la baja en el nivel de cobertura de la protección. Esta decisión ha tenido algunos efectos negativos, asociados al perfil del sistema de cuantías que se establece a lo largo de la pasada década.

Debe señalarse que el modelo de protección desarrollado a partir de 2000 con la Renta Básica establecía topes de atención a los hogares de 3 o más miembros, rompiendo con el planteamiento inicial de considerar en todos los casos incrementos prestacionales en función del mayor tamaño de las unidades de convivencia. En cambio, mejoraba sustancialmente la prestación unipersonal, en especial entre las personas de mayor edad, a partir de 2008, con el establecimiento de un doble sistema de cuantías, más favorable para este colectivo. El resultado ha sido una menor capacidad de protección relativa del sistema a los hogares de mayor tamaño. Al afectar a las unidades familiares con hijos o hijas, en particular a las familias numerosas, la modificación ha tenido un efecto comparativamente menos positivo del sistema en la prevención de la pobreza infantil, con una incidencia algo superior en Euskadi respecto a la observada en la población general. El reciente ajuste a la baja en las cuantías no ha hecho

sino agravar esta problemática diferencial.

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 AES. Las más llamativas hacen referencia al endurecimiento de los requisitos patrimoniales para acceder a las prestaciones y a una sustancial reducción de las ayudas en paralelo al incremento de los recursos. En una línea complementaria, la orientación exclusiva de la PCV a las ayudas al alquiler también ha tenido un efecto limitativo en la capacidad de protección del sistema.

La política de ajuste responde, sin embargo, a la crisis fiscal de las administraciones públicas. El temor a la incapacidad de mantener el sistema está sobre la mesa, y no faltan voces que insisten en su inviabilidad si se mantienen los actuales niveles de acceso a la prestación y no se incrementa la capacidad del sistema para sacar a los beneficiarios hacia el sistema productivo. Este debate plantea la reconciliación entre 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.

Enlazando con esta última cuestión, el segundo gran problema es de tipo organizativo: se trata de dilucidar el papel de Lanbide en los procesos de inclusión. Es preciso recordar, a este respecto, que la política de inclusión pensada para Lanbide se enfrenta a las mismas dificultades que afectaban a los servicios sociales. La más importante hace referencia a los límites existentes en la capacidad de encontrar salidas formativas o laborales al conjunto de la población necesitada, en un contexto marcado por la falta de demanda de fuerza de trabajo por parte de las empresas. De ahí que un planteamiento generalista de la inclusión, asociado además a una priorización a corto plazo de la activación, pueda resultar poco eficaz y hasta contraproducente. ¿Qué sentido tiene, por ejemplo, una presión que aumenta la disponibilidad de las personas beneficiarias en el mercado de trabajo, pero que se enfrenta a la imposibilidad de dar siquiera salida a la fuerza de trabajo hasta entonces disponible? El resultado puede no ser otra cosa que un incremento artificial del desempleo.

No se trata de renunciar al principio del derecho universal de toda la población a un apoyo para la inserción. Pero la experiencia histórica de la política de lucha contra la pobreza en Euskadi, como la de otros países que han tratado de vincular garantía de ingresos e inserción, revela el carácter ilusorio de los planteamientos generalistas y estandarizados en los procesos de inclusión, en especial cuando pretenden orientarse hacia el ámbito laboral. La diversidad de situaciones de los beneficiarios de los programas de garantía de ingresos (con personas ocupadas con bajos salarios, paradas de corta duración, paradas de larga o muy larga duración, personas enfermas o con discapacidad) obliga a plantear recorridos

de inserción muy diferentes, algunos diseñados a largo o muy largo plazo. Dado los elevados costes de aplicación, estos programas plantean igualmente problemas de financiación.

La práctica totalidad del resto de CC.AA. reproduce partes de la aproximación seguida por las comunidades más avanzadas, aunque desde planteamientos mucho menos desarrollados en la dimensión normativa

Por otra parte, es preciso volver a recordar que, en lo relativo a la población únicamente afectada por problemas de desempleo o bajos salarios, la mejor política consiste en no entorpecer las dinámicas normalizadas de acceso al empleo. Las primeras evaluaciones del Plan de Lucha contra la Pobreza mostraban de hecho que, en este tipo de colectivos, la aplicación de medidas especiales para la inserción se traducía en un retraso en el retorno al sistema productivo.

La reorientación del sistema hacia el ámbito laboral introduce además una nueva problemática, relacionada con la discusión del papel que le corresponde a los servicios sociales en las políticas de inclusión. Esta cuestión es tanto más importante como que, en la actual situación de crisis, ni siquiera la transferencia de competencias a Lanbide libera por completo a los servicios sociales de la atención a los grupos económicamente más débiles. Ante las dificultades observadas en la tramitación de ayudas o en los recortes de cuantías, muchos de ellos pueden pensar en los servicios sociales como una vía tradicional de apoyo alternativo, previa a la que representan las organizaciones del tercer sector.

Las disfunciones observadas en la aplicación de las prestaciones de garantía de ingresos en un contexto de crisis y de presión de la demanda, vinculadas al endurecimiento de los requisitos de acceso y al retraso en la tramitación de las ayudas, introducen otra cuestión de especial gravedad. Se trata de la atención a las personas en fuerte riesgo de pobreza y que se quedan, con carácter temporal o más estructural, al margen del sistema de protección. Otros problemas graves, aunque sin un impacto cuantitativo determinante, también siguen sobre la mesa. Entre ellos, destaca la atención a las personas sin hogar, sin domicilio o sin papeles.

A la hora de repensar en cómo abordar estas problemáticas, conviene analizar qué puede aprenderse de lo realizado en materia de políticas de garantía de ingresos en nuestro entorno más directo.

2.1. El contexto español

En el marco español, la difusión y práctica generalización del sistema de rentas mínimas autonómicas siguió la senda señalada por la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar y del Ingreso Mínimo de Inserción en Euskadi. Dos hechos resultaron, a este respecto, determinantes: por una parte, la apuesta realizada por CC.OO. y UGT en su Propuesta Sindical Prioritaria; por otra, la adopción rápida del modelo vasco en la Comunidad de Madrid.

Durante las administraciones Leguina y Gallardón, esta comunidad autónoma se caracterizó de hecho por seguir en gran medida la dinámica de las innovaciones normativas introducidas en Euskadi. Con posterioridad, y con algunos matices, el modelo se extendió de forma destacada a los sistemas de Navarra y Asturias, siendo en gran medida reproducido con posterioridad en Castilla-León. El modelo de esta última comunidad, centrado en prestaciones de cuantía reducida y la aplicación de criterios de temporalidad en el acceso, aunque desde un planteamiento ajustado en buena medida al modelo vasco original, sirve hoy día de referencia a Extremadura. La práctica totalidad del resto de CC.AA. reproduce partes de la aproximación seguida por las comunidades más avanzadas, aunque desde planteamientos mucho menos desarrollados en la dimensión normativa.

Como adelanta lo señalado, la mayor parte de los sistemas considerados se caracterizan por reproducir el modelo original introducido en el País Vasco, aunque con algunos matices destacados que tienden a reducir su impacto social y económico. De esta forma, la extensión de la protección tiende a ser menor, no fundamentándose siempre en normas legales que garanticen la disponibilidad presupuestaria y optando en muchas ocasiones por la temporalidad (entendida no en términos de una concesión susceptible de ser renovada tras una nueva demanda, sino como un límite al mantenimiento a largo plazo de la población beneficiaria en la prestación).

No se introducen, en segundo lugar, los elementos complementarios que determinan la originalidad al sistema vasco. Aunque se contempla en general el sistema AES, se desarrolla de forma muy precaria, sin llegar a la dimensión conocida en Euskadi. Su papel de protección complementaria de cara al acceso a la vivienda, concretado en la PCV vasca, puede considerarse inexistente. De forma mucho más nítida, ninguno de los modelos autonómicos introduce el sistema de estímulos al empleo, que constituye uno de los rasgos específicos del sistema introducido en Euskadi.

Desde sus inicios, finalmente, las limitaciones presupuestarias obligan a desarrollar una gestión restrictiva donde, en el caso de programas sometidos a normativa legal, el control de los plazos de tramitación sirve de vía de ajuste entre demanda y disponibilidades presupuestarias. En aquellas comunidades en las que no existen garantías legales de acceso a las prestaciones, los límites presupuestarios marcan

la frontera entre la atención y la desatención de la población necesitada.

El resultado es que se trata, en general, de sistemas que no ofrecen puntos de referencia relevantes para Euskadi. En algunas CC.AA., ello se debe a que en sus formulaciones más desarrolladas siguen en gran medida el modelo vasco de prestación de garantía, aunque sin sus elementos complementarios (PCV o estímulos al empleo); y, en la mayor parte de los casos, al carácter marginal de la protección, sometida a las variaciones anuales del contenido de sus decretos de desarrollo, las limitaciones presupuestarias y la aplicación del criterio de la temporalidad en el acceso a las prestaciones.

Con apenas la excepción de Navarra, este limitado desarrollo de las rentas mínimas autonómicas se traduce, de hecho, en una protección muy limitada a la población necesitada. El volumen de personas en riesgo de pobreza atendidas resulta muy reducido, y el gasto, muy limitado. Eso explica que Euskadi, a pesar de acoger menos del 5 % de la población en riesgo en el contexto estatal, concentre más del 40 % del gasto correspondiente a los programas autonómicos de garantía de ingresos.

En su desarrollo a largo plazo, la situación descrita refleja la política estatal en la materia, una política que se caracteriza desde el principio por la ausencia de voluntad de integración del sistema de rentas mínimas autonómicas en el modelo estatal de protección social. Tras la oposición inicial del Gobierno González a la iniciativa vasca, nunca recurrida sin embargo, la política de los distintos equipos que acceden al Gobierno de España se limita a aceptar la dinámica autonómica en la materia, pero sin intervenir para integrarla dentro de una política social coherente.

La principal implicación de esta política es la falta de compromiso en la búsqueda de mínimos normativos comunes y, sobre todo, de una garantía básica de financiación para el conjunto de las CC.AA. La última red de garantía de ingresos en España se caracteriza, de hecho, por no contar con ninguna contribución financiera estatal. El desentendimiento fáctico convierte a España en una evidente anomalía en Europa, compartida sin embargo por otros países sin intervención de su Administración General del Estado en la materia (Italia y Grecia, en lo fundamental).

En realidad, la Administración del Estado no parece contemplar con un mínimo de seriedad a las rentas mínimas autonómicas como una parte del escenario del modelo de política social en España. Hasta la primera configuración del Plan Prepara, de hecho, ni siquiera se preocupaba por abordar en sus normas estatales los mecanismos que pudieran llegar a hacer compatible el acceso a los sistemas de mínimos no contributivos estatales y autonómicos. En la mayor parte de los casos, como sucedía con el PRODI, la opción era introducir una mera incompatibilidad, ajena por completo al estudio de las mejores vías de

integración del sistema autonómico en el conjunto de la protección social en España. El reto de la integración del sistema de rentas mínimas autonómicas en el conjunto de la protección social del Estado sigue siendo, por tanto, una cuestión pendiente de resolver.

El error que ha supuesto esta orientación ha salido a relucir en toda su crudeza durante la crisis, con una evidente incapacidad del sistema para hacer frente al conjunto de necesidades existentes. En el contexto estatal general, la crisis afecta a una población sin una última red de protección adecuada, obligada a conformarse con las bajas cuantías garantizadas por la casi totalidad de las CC.AA. del Estado o a recurrir, directa o de forma complementaria, al tercer sector. Frente a la buena resistencia inicial de CC.AA. como Navarra y Euskadi, a pesar de enfrentarse a la crisis industrial que caracteriza entre 2008 y 2009 al conjunto de la Unión Europea, esta problemática se ve acentuada por el desmoronamiento de una parte significativa del sistema productivo en España y sus consecuencias en la drástica caída del consumo. Es mi opinión que la existencia de un sistema similar a los existentes en Euskadi y en Navarra hubiese permitido mitigar esta fuerte caída del gasto y, con ello, reducir su dramático impacto sobre el empleo.

No dejaré de mencionar, en este contexto, lo que ha constituido un error de la comunidad científica española. Este error ha consistido, al mismo tiempo que se magnificaba el impacto de la protección social estatal y de los avances económicos del país hacia el bienestar y la convergencia económica con Europa, en minimizar la importancia del establecimiento de una última malla de garantía de ingresos para la estabilidad social y económica de un país afectado con carácter estructural por elevadas tasas de paro y pobreza. Considero, por tanto, un fracaso de la comunidad científica en España no haber conseguido contribuir a la extensión al conjunto estatal de un sistema mínimamente adecuado de prevención de la pobreza como el que, más allá de sus evidentes defectos y limitaciones, existe en Euskadi.

A la hora de considerar la realidad existente en el conjunto de España, un último aspecto merece ser mencionado y es la especificidad catalana. En el ámbito estatal, el único modelo que ha tratado de perfilarse desde una perspectiva realmente propia ha sido el impulsado desde la Generalitat de Catalunya, en especial desde su mayor orientación al ámbito laboral. Desde la perspectiva micro, la aplicación de las políticas de inserción en Cataluña revela aspectos positivos y de interés para la aplicación de las políticas de inserción. En términos de diseño de los procesos de inserción asociados al ámbito laboral, se trata sin duda de una de las CC.AA. que más han avanzado en la materia.

En el contexto del análisis de su impacto macrosocial y macroeconómico, no puede sin embargo dejar de mencionarse el fracaso de la vía catalana de lucha contra la pobreza. Este fracaso se concreta en el acercamiento de Cataluña, en el período de crisis,

al ámbito de las CC.AA. con mayores niveles de pobreza. Esta comunidad destaca, en este sentido, por alejarse claramente en sus indicadores sociales tanto de Euskadi como de aquellas CC.AA. que optaron por ajustarse en la medida de lo posible al modelo de protección impulsado desde la CAE. El mal resultado social de la experiencia catalana es también uno de los motivos de la creciente división social de España en tres grandes áreas: un norte más estable en lo social y menos afectado por el desempleo; un sur que vuelve a reflejar sus limitaciones en políticas de protección, retornando a tasas de desempleo cercanas al 30%; y, finalmente, un noreste que pierde parte de la centralidad social y económica de la que había disfrutado tradicionalmente en el contexto estatal.

2.2. Las tendencias en Europa

2.2.1. La influencia de la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act y el impulso de las políticas de activación

2.2.1.1. Aspectos generales

Analizando las tendencias observadas en el contexto europeo más general, la dinámica de los sistemas de garantía de ingresos en Europa se ha visto condicionada en los últimos años no sólo por la aparición de la crisis, sino también por la difusión de una perspectiva ideológica que queda perfilada en detalle en 1996 por la Administración Clinton en su política de reforma del sistema de *welfare* estadounidense. La reforma queda delimitada en la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA). Esta nueva política resulta decisiva en algunas líneas clave, como la relajación en la fundamentación de derechos, con la supresión del derecho a un ingreso mínimo común al conjunto de la ciudadanía y la descentralización de la responsabilidad de la protección en las entidades subestatales, la introducción de límites temporales a la protección y la tendencia a la reducción de las cuantías garantizadas. Su principal aporte, sin embargo, es su apelación a la responsabilidad de los beneficiarios de cara a la activación y el acceso al trabajo, apoyada en programas públicos orientados a la ampliación de sus oportunidades laborales.

Debe señalarse de antemano que las reformas introducidas en los países de Europa con mayor tradición en el desarrollo de los sistemas de bienestar no llegan tan lejos como la PRWORA. Esto queda evidenciando, ante todo, en una menor profundización en la relativización de la responsabilidad pública en la protección a largo plazo de las personas con ingresos insuficientes. A diferencia del *welfare* estadounidense, los actuales sistemas de protección europeos mantienen en general una última red de protección que reafirma, a través de normas legales comunes para el conjunto de la ciudadanía del Estado, el derecho a unos ingresos mínimos para toda la población necesitada, incluida la situada en edad de trabajar.

Esta aproximación se mantiene en general alejada, además, de las propuestas de introducción de límites temporales a esa protección.

La extensión de estos sistemas estatales ha tendido a generalizarse en los últimos años en la Europa del Este, en particular tras la introducción de un sistema de esta naturaleza en Hungría. La ausencia de sistemas de protección estatales queda limitada a una parte de la Europa del sur. Mientras que en Grecia está por completo ausente un programa de esta naturaleza, en Italia –como en España– lo característico es la ausencia de participación del Estado en estos programas.

Aunque fundamentándose en procesos institucionales diferentes, la experiencia española y la italiana son las que más claramente reflejan la convergencia con los principios actuales del *welfare* estadounidense, al consolidar el principio de descentralización en la responsabilidad de la protección⁷. Esto ha facilitado introducir los planteamientos de temporalidad en el acceso a las prestaciones en estos modelos descentralizados. En el caso español, de hecho, la aplicación de la temporalidad caracteriza la mayor parte de las rentas mínimas autonómicas, con limitaciones en el tiempo de estancia en la prestación o de periodos mínimos fuera del sistema de ayudas antes de poder volver a presentar una nueva solicitud de atención.

Fuera de los Estados de la Europa del sur mencionados, constituyen en cambio una excepción los Estados que plantean procesos de acercamiento temporal, incluso en el contexto de los países del Este (apenas puede mencionarse, en parte, el caso de Eslovenia). Sin embargo, sí se pueden citarse casos en los que se plantea una reducción de las cuantías cuando el mantenimiento en la prestación supera un tiempo determinado. El ejemplo de Dinamarca resulta significativo a este respecto.

⁷ Debe señalarse que el fomento de los procesos de descentralización en la gestión de los programas de garantía de ingresos es una opción resultante de la dinámica autonómica en España pero la consecuencia de una decisión política consciente en Italia, esta descentralización vinculada a decisiones de los Estados de desentenderse de su responsabilidad en la garantía del derecho a una garantía de ingresos debe diferenciarse de los ejemplos de descentralización de la gestión que abundan en las últimas décadas en Europa, incluso en Estados tan centralizados como Francia. En el primer caso, la apuesta por la descentralización refleja ante todo una falta de compromiso del Estado, dando lugar a sistemas de protección muy diferenciados en cada territorio.

La dinámica observada en España o Italia se opone a los procesos de recentralización, o al menos de mayor peso de la Administración central del Estado, que caracterizan a algunos Estados federales. En Austria, por ejemplo, el Estado impulsa un acuerdo para la definición de unas bases comunes para todas las normativas subestatales. En la misma línea, Alemania, otro Estado federal, apuesta por la centralización de la normativa relativa a políticas de garantía de ingresos.

El mecanismo de descentralización propio de las CC.AA. de España o Italia también debe diferenciarse de las medidas de este tipo que tienden a buscar, como sucede de forma especial en los países del norte de Europa (Finlandia, Suecia o los Países Bajos), un cierto margen de decisión a las autoridades locales responsables de la gestión de los programas. En algunos países, como Finlandia, se detecta también, sin embargo, una tendencia a la recentralización, con medidas orientadas a limitar la discrecionalidad atribuible a las autoridades locales.

Pero hay un aspecto en el que la influencia de la PRWORA estadounidense ha resultado mucho más decisiva, asociándose además a la principal línea estratégica de la reforma: la apuesta decidida por la salida hacia el mundo laboral de la población protegida en edad de trabajar. La convergencia filosófica queda plasmada de forma llamativa en alguno de los contenidos de 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)). En esta línea, el mencionado documento vincula la renta mínima al objetivo de “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”, considerando a continuación “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”.

Esta influencia se ha traducido en una generalización de la preocupación por la activación, impulsando la disposición al trabajo, mejorando los mecanismos de búsqueda de empleo e intermediación, y facilitando programas adaptados de formación y contratación. Se refuerzan en paralelo las condiciones de acceso a los programas de garantía, incluidos algunas no estrictamente vinculadas a la activación.

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. Estos programas insistían en la activación de los beneficiarios en edad de trabajar y el acompañamiento personalizado y reforzado para el acceso al empleo. La asunción por la izquierda socialdemócrata del principio de la activación también inspiraría con posterioridad las distintas reformas *Hartz* impulsadas por Gerhard Schröder en Alemania, ya a principios del nuevo siglo (*Hartz I* a *IV*, dentro de la Agenda 2010 de reforma del mercado de trabajo alemán).

Es importante destacar que la consolidación del principio de activación asociado a los programas *New Deal* o *Hartz* representa un cambio cualitativo de importancia respecto al primer modelo de orientación a la inserción social y laboral de los beneficiarios de los programas de rentas mínimas que se perfila en Europa a finales de los ochenta. El principal modelo de referencia se establece en 1988, con la aprobación en Francia del *revenu minimum d'insertion* (RMI). Recogiendo la preocupación norteamericana por la cronificación de muchos beneficiarios en la asistencia, las rentas mínimas de inserción insisten en la estrecha vinculación entre la prestación de garantía de ingresos y la participación en procesos de inserción individualizados, centrados en el contrato o convenio de inserción. En una aproximación más integral que la planteada con posterioridad por la PRWORA, el diseño de la inserción se perfila en el modelo RMI desde un punto de vista integral, más

social que estrictamente laboral. Esta concepción es la que influiría decisivamente en la definición de los programas de garantía de ingreso en España. En su formulación original en Euskadi, la voluntad de limitar los excesos en materia de contraprestación llevaría a la prohibición expresa de la contraprestación laboral.

El diseño del RMI no aguantaría sin embargo el paso del tiempo. Dos aspectos le afectarían negativamente. El primero es el ya mencionado énfasis de la PRWORA en la inserción laboral y su progresiva difusión en Europa tras la introducción de las políticas *New Deal* en el Reino Unido. Un hito clave en ese proceso es la adopción del modelo en Alemania, con las reformas *Hartz*. El segundo aspecto, quizás más relevante en el contexto francés, es el fracaso percibido del RMI en fomentar la salida hacia el empleo de la población beneficiaria, ofreciéndole en el marco laboral unas mejores condiciones de vida. Los mejores resultados comparativos del sistema de estímulos al empleo aplicado en el Reino Unido (*Family Credit*, *Working Family Tax Credit* y *Working Tax Credit*, en sus distintas fases de desarrollo) aportarían otro de los elementos determinantes en la percepción de inadaptación del RMI francés.

Con la aprobación en 2009 del *revenu de solidarité active* (RSA), Francia certifica la quiebra del planteamiento introducido en el RMI para acercarse al modelo anglosajón y, en alguna medida, al alemán. Apoyándose en las experiencias mencionadas, el RSA reorienta la idea de inserción hacia el ámbito laboral. En línea con los programas *New Deal* británicos y el *Hartz* alemán, el RSA asume el nuevo papel de liderazgo atribuido a los servicios de empleo, institucionalizando los procesos de acompañamiento y ayuda personalizada a la población beneficiaria. Aunque sin olvidar la orientación social del programa, en el marco del RSA el antiguo convenio de inserción se convierte en un proyecto personalizado de acceso al empleo o en un contrato de compromisos recíprocos que definen el contenido de las obligaciones, claramente orientadas al marco laboral. Aunque puede plantearse la presencia de otros servicios en la aplicación de los proyectos de inserción o inclusión, los servicios de empleo se convierten en los principales protagonistas.

En esta dirección, el RSA enlaza con la mayor parte de las reformas recientes de los programas de garantía de ingresos adoptadas en los países europeos. De esta forma, una característica de muchas de estas reformas es la insistencia en la obligatoriedad del acceso a estos mecanismos de apoyo individualizados en el caso de la población en edad de trabajar (Luxemburgo en 1999, Bélgica en 2002, Dinamarca en 1999). En algunos casos, por ejemplo en el de Luxemburgo, se establecen incluso medidas que trascienden lo puramente social y laboral para adentrarse en dimensiones relativas al comportamiento personal relacionado con la salud, pudiendo forzar la participación en curas y tratamientos para mejorar o restablecer la aptitud por el trabajo.

El resultado de esta dinámica de reformas es que, en la actualidad, la obligatoriedad de la disposición al trabajo y de la aceptación de un empleo está universalmente extendida en los sistemas europeos de garantía de ingresos, introduciéndose a lo sumo algunas excepciones puntuales (según los casos, en función de la edad, de circunstancias de salud, o de la participación en actividades formativas o de cuidado).

La orientación señalada viene con frecuencia acompañada del reforzamiento de los sistemas de control y de sanción. De esta forma, en caso de rechazo a la participación en los programas de inserción o la aceptación de un empleo ofertado, se plantean con frecuencia medidas sancionadoras. Éstas pueden implicar la reducción de la cuantía de la prestación, la supresión de ayudas complementarias o periodos de suspensión en el acceso a las prestaciones de garantía. En algunos países, la situación puede dar lugar a la pérdida completa de derechos.

En su política de activación, Francia también asume parte del modelo británico de apoyo a la población trabajadora con bajos salarios, aceptando la necesidad de un sistema de incentivos económicos positivos al empleo

Algunas de las medidas señaladas son contempladas en las CC.AA. españolas, en Finlandia (1996/1998) o en Portugal a partir de 2003. En la misma línea, el *Hartz IV* alemán facilita una reducción del 30 % de la prestación en el caso de rechazo de un trabajo o de un programa de activación, previendo incluso –en el caso de la población menor de 25 años– la suspensión por tres meses de la prestación. El modelo de programa nacional para Austria, basado en un acuerdo entre el Gobierno local y los *Länder* (*Bedarfsorientierte Mindestsicherung*), plantea una reducción del 50 % de las ayudas si los servicios competentes consideran que la persona afectada renuncia a la posibilidad de trabajar. La práctica de la suspensión por incumplimiento de las obligaciones de activación o la ausencia de trabajo está igualmente vigente en Dinamarca.

Otras líneas de actuación incluyen la utilización de la contraprestación laboral, con participación en trabajos de interés colectivo (Dinamarca o Hungría) o la obligatoriedad de aceptar ciertos trabajos de utilidad pública (Eslovaquia, Rumanía, Lituania), en línea con lo establecido en la última reforma de la RGI en Euskadi.

La apuesta por la activación también tiene importancia en relación con el tratamiento de la situación de las personas jóvenes. Aunque la mayor parte de las normativas no introducen restricciones por edad o las limitan a las personas mayores de 18 años (16 en el Reino Unido), la orientación dominante se traduce con frecuencia en el establecimiento de menores cuantías de protección para las personas menores de 25 años, tal y como sucede con el RSA francés o los sistemas de Dinamarca o Reino Unido. El RSA francés también establece mayores requisitos de acceso a los menores de 25 años, exigiendo dos años de actividad en los últimos 3 años. Lo mismo sucede en el caso de Luxemburgo. En los Países Bajos, la edad de acceso se sitúa incluso en los 27 años.

En algunos Estados, la aplicación de la política de activación, y su contrapunto de sanciones, se ve en parte matizada. De esta forma, se mantiene en muchas normativas –incluidas las de Austria o Alemania– el análisis de las características individuales de los beneficiarios, proponiéndose medidas de activación o la suscripción de un plan de integración, en función de la situación concreta de la persona beneficiaria. En el caso de los Países Bajos, la ausencia de perspectiva profesional puede no llegar a suponer medidas negativas, sino por el contrario, el acceso a un suplemento de protección. La reforma holandesa posterior al acuerdo de 2002 entre Estado y agentes sociales prevé, en este sentido, un complemento de recursos duradero en el caso de las personas definidas por los ayuntamientos como de potencial dependencia a lo largo de la vida, debido a una total ausencia de perspectivas profesionales.

Otros matices contemplados en la aplicación de las medidas de activación, en especial en su vertiente sancionadora, se refieren al tiempo de permanencia en la prestación. De esta forma, en Eslovenia la obligación de aceptar un trabajo se hace únicamente realidad cuando la permanencia en la prestación es igual a nueve meses en el último año.

Aunque el RSA francés también se caracteriza por asumir la tendencia general a la aplicación de incentivos negativos al mantenimiento en la prestación, en su política de activación Francia también asume parte del modelo británico de apoyo a la población trabajadora con bajos salarios, aceptando la necesidad de un sistema de incentivos económicos positivos al empleo. Frente a un RMI incapaz de garantizar un incremento sustancial y a largo plazo de ingresos al acceder la población beneficiaria a un trabajo de baja remuneración social, apuesta por un sistema de complementos de ingresos a personas con trabajo.

En esa aproximación, el RSA ofrece una salida que recuerda en gran medida a la reforma consolidada a principios del nuevo siglo en Euskadi, con el desarrollo del sistema de estímulos al empleo previsto en la Ley contra la Exclusión. El RSA se acerca en gran medida, en esta línea, al modelo vasco actualmente existente tras las reformas de 2008 y 2011. La reforma de 2011 en Euskadi avanza, sin embargo, en la dimensión más

obligacionista, al introducir por primera vez la posibilidad de la contraprestación laboral.

La política de estímulos económicos positivos al empleo está empezando, en cualquier caso, a tener mayor importancia en Europa, tal y como refleja el planteamiento de Rumanía de garantizar una protección un 15 % superior a las familias con al menos una persona ocupada. En Europa del Este, algunos países plantean igualmente ayudas complementarias a las personas que comienzan a trabajar (Lituania), siguiendo en este caso un modelo previo al RSA francés, similar al utilizado en su momento en el contexto del RMI. Más significativa es la reforma que se plantea en Finlandia para conseguir que la aceptación de un empleo siempre resulte favorable para la población beneficiaria de los sistemas de garantía de ingresos.

En el ámbito de las medidas positivas, siguiendo en este caso la parte más avanzada de la PRWORA estadounidense y su interpretación en el Reino Unido, la política de activación también ha venido acompañada en muchas reformas de medidas para la promoción de los servicios de atención y educación infantil. La ayuda al transporte es otras de las medidas positivas planteadas en la PRWORA, pero se contempla sólo de manera excepcional en los programas europeos.

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. Así ha ocurrido en Francia, con un peso creciente de los servicios laborales frente a los servicios sociales. Hay que señalar, sin embargo, que muchos países aún centran la gestión de estos programas en el ámbito de los servicios sociales locales. Por otra parte, en línea con la experiencia de las estructuras locales británicas, el modelo alemán se caracteriza por tratar de combinar su proceso de reorientación hacia lo laboral con una coordinación con los servicios sociales desde un enfoque de gestión descentralizada en el ámbito local.

2.2.1.2. El impacto en la política de cuantías

Una tendencia asociada a las políticas de activación –en gran parte igualmente implícita en la PRWORA en su tendencia a favorecer la salida de las prestaciones, pero en cuyo origen aparecen otros factores, como los relacionados con el control del gasto– es la limitación de la cuantía de las prestaciones.

Esta orientación está presente, por ejemplo, en la fusión establecida en el *Hartz IV* de los subsidios de desempleo para parados de larga duración (*Arbeitslosenhilfe*) y las prestaciones asistenciales de garantía de ingresos (*Sozialhilfe*). La base prestacional para una persona sola, el *Regelsatz*, resulta particularmente reducida, quedándose en 2013 en 382 €, una cuantía incluso inferior a los 483 € del RSA base en Francia. También llama la atención la baja cuantía de las prestaciones unipersonales en Finlandia y Sue-

cia (361 € en 2010) o en el Reino Unido (303 €). Estas cuantías para las personas solas reflejan una orientación dominante en Europa a limitar la protección a este colectivo. De hecho, las cuantías garantizadas a personas solas únicamente superan los 500 € en los países del Benelux, Austria, Dinamarca e Irlanda.

Esta limitada protección tiende, sin embargo, a verse en gran medida corregida gracias a factores de equivalencias que les benefician en términos comparativos, en el caso de los grupos familiares, en particular en presencia de hijos. Esto revela una línea de actuación muy diferente a la introducida en Euskadi y, en general, en otras CC.AA. del Estado. En este caso, la aplicación del modelo resulta de signo contrario, con cuantías comparativamente generosas en el caso de las personas solas, pero mucho menos adaptadas a las necesidades de las familias, en especial de las numerosas.

En referencia a las cuantías, en todo caso, se observa una sustancial diferencia entre los niveles de protección de Europa, donde los niveles de protección altos quedan limitados a los Estados que conforman el núcleo central europeo. Fuera de este núcleo, destaca la convergencia a la baja que se observa en las cuantías garantizadas de los países del este y del sur de Europa, un aspecto clave que contribuye a limitar el alcance de la protección.

En lo que se refiere a la mayor parte de los Estados del Este, en especial en los países bálticos, Polonia, Eslovaquia y Hungría, se fijan cuantías garantizadas muy bajas, alcanzándose en ese contexto territorial máximos de alrededor de 200 € en Eslovenia y Eslovaquia para las personas solas. En algunos de estos países, aparecen además elementos de discrecionalidad en la atención (en Bulgaria, por ejemplo). En el ámbito occidental, Portugal es el Estado que más claramente se acerca al modelo de protección dominante en los países del Este, con cuantías garantizadas para personas solas de 189 € en 2010, una cifra que ha sido recientemente reducida a 178,15 € en el contexto de la política de recortes. Como puede comprobarse, se trata de cuantías aún más bajas que las cifras estándar existentes en las CC.AA. españolas, situadas normalmente en torno a los 400-500 €.

A la vista de estas cuantías, no es sorprendente comprobar que la existencia nominal de un sistema de protección no garantiza que esta protección se extienda a la gran mayoría de la población necesitada. Se observa en este sentido que en muchos países la cobertura de los sistemas de garantía no llega a una parte significativa, e incluso mayoritaria, de la población en riesgo de pobreza. Esto es una realidad conocida en muchas CC.AA. de España, que se extiende, de facto, a la mayor parte de los Estados del sur y del este de Europa.

Conviene resaltar, por tanto, que en la periferia europea, Euskadi, y, en alguna medida, Navarra, constituyen una excepción que las sitúan más cerca de los modelos dominantes en el núcleo central de la UE, a

pesar de una orientación comparativamente menos favorable hacia las unidades de mayor tamaño. Esto explica que la posición vasca sea más positiva en el contexto europeo al analizar la pobreza general que la pobreza infantil (aunque se coloque en todos los casos entre los territorios con mayor nivel de protección).

En el contexto del análisis de cuantías, un aspecto relevante se refiere a la cuestión de la indexación. A este respecto, se comprueba que la definición de las cuantías protegidas varía entre el seguimiento del coste de una cesta de bienes y productos considerados clave para la subsistencia (control de la pobreza absoluta) o de una norma salarial. En este último caso, las prestaciones se adaptan al salario mínimo o a las prestaciones/subsidios correspondientes a las personas en desempleo (Dinamarca).

Otro aspecto que debe mencionarse es la medición de los recursos que se contemplan en la solicitud de las prestaciones. Un cambio relevante en los últimos tiempos es el nuevo modelo navarro, que tiene en cuenta los recursos disponibles en un periodo más largo que el estrictamente mensual, siguiendo una aproximación de inspiración originariamente británica. Un acercamiento similar a la cuestión se detecta en algunos países del Este. Así, en Letonia se computan los tres meses anteriores a la hora de medir los recursos disponibles.

2.2.2. La integración de las distintas prestaciones

Además de la apuesta por la activación en la gestión de las políticas de garantía de ingresos, un segundo proceso relevante que se observa en Europa es la tendencia a la racionalización del sistema de prestaciones. Esta tendencia se vincula a la simplificación del sistema y a su correcta integración en el conjunto de la política de protección social.

A la hora de tratar esta cuestión, es importante destacar que existen distintos modelos de combinación de prestaciones mínimas sectoriales y prestaciones de última instancia. La aproximación más simple y funcional es la que se observa en los países con un modelo de protección básicamente universalista, basado en un programa simple y relativamente comprensivo de garantía de ingresos. Esto caracteriza a los países del Benelux, los escandinavos, el núcleo Alemania-Austria-Chequia, más Chipre, Rumanía y Eslovenia en el este de Europa, y Portugal en el ámbito de la Europa del sur. Aunque en algunos casos acoplados a sistemas paralelos de desempleo y asistencia social (Alemania, Austria), el sistema de garantía se plantea en estos Estados como la única, o al menos principal, vía de acceso a los recursos necesarios.

La integración del sistema de protección resulta más difícil en los países en los que la política de garantía está más diversificada y se caracteriza por la presencia de muchos mínimos categóricos, destinados a

grupos específicos de la población. En este caso, los programas de garantía de ingresos aparecen como una última malla de protección, más o menos ajustada al resto del sistema de prestaciones. Éste es el caso en particular de Francia, el ámbito Reino Unido-Irlanda-Malta y, por supuesto, de la experiencia española. Al considerar a estos Estados, es preciso diferenciar entre los programas de garantía que tratan de ofrecer una alternativa a los grupos no atendidos por otras vías y aquellos que actúan de forma complementaria para garantizar a toda la población unos recursos suficientes. Mientras que muchas de las CC.AA. españolas actúan en gran medida en la primera dirección, estableciendo cuantías menores que las correspondientes a otros mínimos categóricos o impidiendo el acceso a colectivos con derecho a esos mínimos, en Euskadi –como en Francia con el RSA–, el objetivo de acercamiento a un nivel suficiente de recursos tiene gran importancia.

Otro aspecto relevante es la combinación o no, en el programa de garantía de ingresos, de distintas modalidades prestacionales para la protección, una de las características propias del modelo vasco, que lo diferencia de forma sustancial del existente en otros territorios. En el contexto europeo, frente a la complejidad del sistema británico (con una combinación de prestaciones de garantía, créditos fiscales para la población trabajadora y ayudas a la vivienda), inspirador en parte del modelo vasco, la aproximación dominante es a una única prestación básica de garantía en la mayor parte de los Estados. La prestación básica mencionada trata, sin embargo, de incorporar complementos destinados a cubrir una serie de necesidades específicas.

En la línea de la simplificación que refleja el modelo dominante de una prestación básica, con complementos ajustados a la necesidad, destacan en estos momentos las propuestas formuladas por el Gobierno de David Cameron en el Reino Unido. Su Crédito Universal (*Universal Credit*) trata, en este sentido, de integrar en una única prestación las distintas ayudas existentes relacionadas con las prestaciones de garantía (*Income Support*), los subsidios a desempleados (*Jobseeker's Allowance* y *Employment and Support Allowance*), las ayudas familiares (*Child Tax Credit*), las ayudas sociales a la vivienda (*Housing Benefit*) y las prestaciones de apoyo a personas y familias con ingresos por trabajo (*Working Tax Credit*). La puesta en marcha de esta nueva prestación básica, en octubre 2013, será sin duda una de las innovaciones relevantes en la nueva política social europea.

En 2004, el *Hartz IV* alemán se adelanta a esta tendencia, con su fusión de los subsidios de desempleo para parados de larga duración y de las prestaciones asistenciales de garantía de ingresos. El RSA también se orienta en esa dirección, al incorporar en una única prestación distintos objetivos de cobertura, tratando de aunar la garantía de un mínimo social a las personas que no trabajan y un complemento garantizador de mayores niveles de bienestar a las personas que trabajan, cambiando la aproximación con la

prima para el empleo (*prime pour l'emploi* [PPE]). En este sentido, el modelo vasco de la RGI también se vincularía a este proceso de integración de distintos objetivos de garantía en una única prestación.

Como en Euskadi, estos modelos integrales tienden a tener en cuenta no sólo las necesidades de subsistencia, sino las vinculadas a la vivienda o incluso, como sucede en Alemania o Portugal, a la salud. En algunos casos, los costes de vivienda se descuentan de los ingresos a la hora de medir la necesidad (Estonia), un planteamiento de gran interés para poder llegar a atender de forma adecuada a colectivos en situación de pobreza como consecuencia, más que de una ausencia de ingresos, de una realidad definida por precios excesivos de la vivienda. Algunos modelos también plantean necesidades personales de atención especial, por ejemplo, la atención a las personas sin perspectiva profesional en los Países Bajos, o a las familias con menores de un año en Portugal.

Estos planteamientos de intervención tienden a alejarse de forma creciente, en cambio, de modalidades complementarias de atención, como las que representan las AES, asociando este tipo de actuaciones a la gestión local de la asistencial, en una línea similar a lo observado recientemente en Euskadi. De esta forma, en Finlandia se distingue entre la cuantía de base fija de la asistencia adicional, variable en función de las necesidades, gestionadas en el ámbito local. En el mismo sentido, en Suecia se completan las ayudas con la cobertura de otros gastos reconocidos por las autoridades locales.

Sin embargo, las nuevas tendencias pueden no resultar necesariamente acertadas, al menos si su diseño no se determina en términos de correcta cobertura de todas las necesidades. Debe así recordarse que una política tipo AES cumple una función específica en la lucha contra la pobreza, en particular en términos de prevenir los procesos de empobrecimiento en las condiciones de vida a largo plazo. Este objetivo de prevención puede no alcanzarse en exclusiva a través de prestaciones tipo RGI.

En cuanto a la integración del sistema de prestaciones y del sistema fiscal, tiende a resolverse por la vía de la exención impositiva a las prestaciones de garantía de ingresos. Esto no ocurre, sin embargo, en algunos programas que se caracterizan por introducir cuantías elevadas de garantía. Por esa razón, los recursos obtenidos por esta vía también están sujetos a declaración e imposición en países como Luxemburgo o Dinamarca.

2.2.3. Otros aspectos destacables

Otros aspectos también merecen ser destacados en la evolución de los sistemas de garantía de ingreso en Europa.

2.2.3.1. Restricciones al acceso de una parte de la población inmigrante

En líneas generales, los sistemas de garantía de ingresos en Europa también cubren las necesidades de la población extranjera. Sin embargo, se observan algunas limitaciones de mayor o menor importancia.

En primer lugar, se establecen en ocasiones modalidades de protección diferenciadas, con una cobertura menos favorable para algunas categorías de población extranjera. Así ocurría, por ejemplo, con la *Hilfe zum Lebensunterhalt*, ayuda establecida en algunos *Länder* austriacos para ciertas categorías de población, entre ellas, la población extranjera no amparada por convenciones bilaterales de inmigración, con un nivel de protección inferior al establecido para las personas con ciudadanía austriaca. En la misma línea, en Alemania la legislación también prevé una prestación específica de menor cuantía que la del ingreso mínimo general para residentes extranjeros y demandantes de asilo. Dinamarca también condiciona la cuantía de la prestación al tiempo de residencia, vinculando la ayuda completa a una residencia continuada durante siete de los últimos ocho años.

Más destacado es el hecho de que prácticamente ninguna normativa europea extienda la cobertura de los sistemas de garantía de ingresos a la inmigración irregular o ilegal. En este sentido, la mayor parte de las normativas europeas limitan la protección a la población extranjera con residencia legal (Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Portugal, República Checa, Eslovaquia, Estonia) o, de forma incluso más restrictiva, a la que dispone del derecho a la residencia legal permanente (Finlandia, Malta, Chipre, Eslovenia, Hungría, Polonia, Lituania, Letonia, Bulgaria). También orientadas en exclusiva a las personas con residencia legal, otras normativas se centran en la presencia en el territorio o la residencia habitual en él (Reino Unido o Irlanda).

A diferencia de lo observado en Euskadi, por tanto, la atención a la población sin derecho a residencia legal en el territorio es extraordinariamente rara y excepcional (República Checa y, con matices, Reino Unido e Irlanda). Al vincular la atención al derecho a residencia, ligado en general a un tiempo de permanencia legal en el territorio, resultan en cambio escasas las normativas que establecen un tiempo mínimo de residencia. Apenas se observan casos como el de Luxemburgo, en el que se requiere un tiempo de residencia de cinco años en los últimos veinte.

2.2.3.2. Mejoras relacionadas con la gestión

En cuanto a la gestión, algunas normativas introducen medidas relativas a los tiempos máximos de atribución de la prestación o la puesta en marcha de los programas de inserción (30 y 60 días, respectivamente, en Portugal, por ejemplo).

Algunas normativas también han avanzado en la línea de establecer los derechos a la información de los beneficiarios o de reforzar sus garantías jurídicas, en particular en el caso de recurso o de ajuste de los servicios responsables a la normativa de aplicación (Suecia en 2000, Bélgica en 2002).

Sin embargo, un problema pendiente de resolver en la aplicación de la mayor parte de los programas de garantía de recursos es que lleguen a todos sus potenciales beneficiarios, en especial en el caso de los programas de estímulos al empleo. Éste es un problema históricamente presente en la experiencia vasca, pero que refleja en muchas ocasiones mayores niveles de cobertura que los detectados en el contexto europeo. En Francia, por ejemplo, las últimas estimaciones disponibles revelan que un 35 % de los potenciales beneficiarios del RSA-base no demandan la prestación, proporción que aumenta al 68 % en lo relativo al RSA-actividad, con estímulos al empleo. Determinante es, en este caso, que los complementos, a veces potencialmente escasos, reducen el interés por la demanda. Pero la falta de conocimiento o de facilitación del acceso también limita la cobertura.

2.2.3.3. Mejoras relacionadas con la financiación

En materia de financiación, resulta destacado el modelo establecido para hacer frente a la parte del RSA francés vinculada a su complemento de actividad (estímulos al empleo). Esta parte se financia con un incremento del 1,1 % de la tasa social aplicable a todos los ingresos de capital, tanto los asociados al patrimonio como a productos de inversión, incluidos los seguros de vida y los planes de ahorro a largo plazo. Este modelo ha tenido un éxito evidente, con una financiación de resultados positivos, en parte asociados a la menor demanda prevista por parte del colectivo potencialmente beneficiario.

2.2.3.4. Avances en la línea de la individualización

Resultan igualmente reseñables algunas propuestas orientadas a la individualización de las prestaciones. Destaca, en concreto, la reforma legislativa belga de 2002, donde se individualiza el derecho al ingreso de integración a fin de homogeneizar la situación de las parejas casadas y no casadas, tratando de tener más en cuenta la evolución de las estructuras familiares. Se introduce igualmente una nueva categoría de población atendida para tomar en consideración a los beneficiarios con obligación de pago de pensiones alimenticias.

2.3. La alternativa de la Renta Básica

No siendo este artículo el contexto más adecuado para tratar el tema, dado que se centra ante todo en las políticas tradicionales de garantía de ingresos, debe sin embargo mencionarse que un debate

de interés que se desarrolla en la actualidad en el mundo –y, con cierta intensidad, en el contexto europeo y español– es el relativo a la Renta Básica. El planteamiento de prestación universal, individual e incondicional que representa la Renta Básica se perfila, de hecho, como una alternativa clara a las políticas tradicionales de garantía de ingresos.

Aunque soy un defensor de esta aproximación, conviene introducir algunas cuestiones previas respecto a la viabilidad que representa esta alternativa. En primer lugar, debe señalarse que existen algunas problemáticas que, contrariamente a lo que se suele señalar, no están estrictamente asociadas a las rentas mínimas y que, por tanto, podrían seguir introduciendo disfunciones con la aplicación de programas de Renta Básica.

Uno de los aspectos que se han de tratar al respecto hace referencia al fraude. En el contexto de aplicación de modalidades netas de Renta Básica (sujetas, por tanto, a compensación fiscal, directa o indirecta), el fraude en la declaración de recursos podría seguir siendo igual de compatible con un programa de Renta Básica que con el actual modelo de RGI. La otra cuestión que merece la pena destacar es que podría persistir la sensación de injusticia que sienten algunos sectores de la población ante la existencia de la RGI, al percibirla como un mecanismo que permite situar en niveles de bienestar similares a personas sin vocación para el trabajo, y a trabajadores/as y a personas que sólo pueden acceder a trabajos mal remunerados.

Debe señalarse que la superación de esta potencial limitación dependería en gran medida de que el acceso a la Renta Básica, una vez detraídos los impuestos correspondientes, tendiera a resultar realmente universal, llegando de forma significativa a la mayoría de las personas trabajadoras con bajos recursos. La viabilidad de este objetivo dependería, a su vez, de la medida en que las clases más acomodadas aceptaran, de facto, participar en la financiación de una medida que resulta mucho más costosa que las rentas mínimas tradicionales.

En segundo lugar, debe señalarse que los planteamientos de universalidad y de aproximación individual que caracterizan a la Renta Básica podrían también orientar la aplicación de los programas de rentas mínimas. En esta línea, podrían minimizarse 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. El carácter universal de la prestación de garantía no dependería entonces tanto del hecho de que accediera a ella toda la población, sino de la efectiva universalidad del derecho de acceso a aquélla. El propio control de recursos podría ser similar al que se establecería inevitablemente, de facto, en un modelo de gestión de la Renta Básica vinculado al IRPF, el único que podría resultar viable a medio y largo plazo.

Realizadas las correspondientes matizaciones, seguirían destacando dos grandes ventajas comparativas del modelo de Renta Básica. Por una parte, la aplicación de la medida facilitaría el proceso de acceso de todas las personas necesitadas a las prestaciones; por otra, permitiría evitar la aplicación del principio de control de recursos, uno de los elementos clave de los sistemas de rentas mínimas. Esta última característica de la Renta Básica simplifica de manera extraordinaria los problemas de gestión administrativa asociados en la actualidad a prestaciones como la RGI o la PCV. La reducción de los gastos administrativos requeridos para su gestión resultaría significativa, permitiendo una mayor orientación de los recursos hacia las políticas de activación y empleo.

Junto a Rafael Pinilla, siguiendo líneas paralelas de trabajo y en ocasiones en colaboración, he tratado de precisar lo que podría ser la aplicación de un programa financieramente viable de Renta Básica, con un coste añadido neto de entre un 1 % y un 2 % del PIB a largo plazo. Se trata, por tanto, de una actuación viable en este contexto temporal.

A este respecto, debe señalarse que una de las ventajas de la estructura hacendística de Euskadi es que permitiría la aplicación experimental de este modelo en algún territorio foral, o en una parte de él. En el caso de que las fuerzas políticas vascas pudieran en algún momento considerar la aplicación de esta alternativa, parece evidente que esta vía de aproximación a la cuestión sería la más prudente. La introducción de la Renta Básica requeriría, en efecto, una fase previa de experimentación que podría ser similar, por ejemplo, a la que Italia aplicó en la década pasada en relación a su propuesta de programa estatal de rentas mínimas o a la que la Administración Cameron aplicará en 2013 en su programa de introducción del *Universal Credit*. La hipótesis de partida sería que, en una sociedad económicamente estabilizada, la introducción del nuevo modelo podría llegar a representar una alternativa económica y financieramente viable.

3. El futuro

Se opte por un mecanismo de intervención u otro (Renta Básica, RGI laboralizada vía Lanbide, RGI más tradicional vinculada a los servicios sociales, en otras opciones), las cuestiones de fondo a las que tiene que enfrentarse la sociedad vasca en materia de garantía de ingresos siguen siendo fundamentalmente las mismas que las que tuvieron que abordar las personas que diseñaron en sus orígenes las prestaciones del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en la CAE: ¿considera o no necesario nuestra sociedad garantizar a toda la población unos ingresos mínimos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas?; y, en caso de respuesta positiva, ¿en qué condiciones, con qué cuantías y de acuerdo con qué modalidades?

Desde una óptica estrictamente personal, terminaré haciendo una breve referencia a las respuestas que entiendo más correctas:

1. En primer lugar, una sociedad moderna debe asumir que el desarrollo del principio del derecho a la vida implica la obligación de garantizar de manera incondicional la cobertura de las necesidades básicas para la subsistencia a toda la ciudadanía. Este objetivo de garantía no debería quedar sometido a los cambios en la voluntad social de una comunidad política, sino formar parte de su Constitución esencial.

Una sociedad que asume de forma coherente el objetivo de superación de la pobreza absoluta puede igualmente plantearse avanzar en el objetivo complementario de garantizar cada vez mayores niveles de bienestar relativo para la población. A diferencia del elemento incondicional que debe asociarse a la cobertura de las necesidades básicas, los mecanismos de avance hacia el bienestar sí pueden ser la resultante del debate y de los acuerdos sociales. Pueden ajustarse más nítidamente a los niveles de riqueza económica conseguidos en cada momento y someterse a mayores niveles de condicionalidad.

2. La aplicación efectiva de la obligación de cobertura de las necesidades básicas tiene que ajustarse de forma correcta a los gastos de subsistencia. Esto supone anticiparse a los cambios que determinan las variaciones en el coste de los bienes y servicios asociados a esas necesidades, teniendo en cuenta, por ejemplo, la tendencia alcista de algunas partidas básicas, como las asociadas con la energía, o el acceso y mantenimiento en la vivienda. En función de los cambios en la política de bienestar, esto podría igualmente afectar a otras partidas clave, como la educación, la sanidad, la atención a menores o a la dependencia. Cambios sustanciales en los derechos de acceso a estos subsistemas sociales podrían afectar de forma importante a los umbrales de protección garantizada.

La cobertura de las necesidades básicas debe ser igualmente compatible con la garantía de un mínimo patrimonio de reserva y unas condiciones materiales de vida a medio y largo plazo suficientemente adecuadas a toda la población. Resulta, por tanto, necesario ampliar la protección a cualquier situación que no implique esa disposición patrimonial mínima.

Aunque no es descartable pensar en una mayor simplificación de la política de prestaciones, planteando, por ejemplo, modalidades similares al *Universal Credit* británico, la aproximación señalada sigue obligando a pensar en un sistema integral pero diversificado de atención o a las necesidades básicas. Esta atención se relaciona tanto con los costes habituales de supervivencia como con la cobertura de los costes de acceso y mantenimiento en la vivienda o la atención a gastos específicos a ciertos tipos de hogar. Aunque algunos de estos gastos puedan tener una dimensión estructural, debiendo, por tanto, consi-

derarse en el contexto de la RGI (por ejemplo, los relacionados con la cobertura de las necesidades de acceso y mantenimiento en la vivienda), otros pueden tener una dimensión coyuntural o asociarse a situaciones de emergencia. Susceptible de simplificación o no, y sin perjuicio del modelo de distribución competencial que se considere, los principios subyacentes a la existencia del complejo sistema RGI/PCV/AES siguen, por tanto, siendo válidos en la actualidad.

El ajuste a las necesidades también debe tener en cuenta la diferente realidad de los distintos tipos de unidades de convivencia, garantizando un nivel equivalente de cobertura de las necesidades. Resulta igualmente necesario adaptarse a las necesidades individuales, apostando en la mayor medida posible por el principio de individualización en el acceso de las personas potencialmente beneficiarias a las ayudas.

3. Es necesaria una estrategia que combine el objetivo de superación de la pobreza con políticas de inserción o inclusión social. De esta forma, el acceso de la población a los apoyos requeridos para facilitar sus niveles de inclusión en la vida social debe plantearse como un derecho complementario. Aunque el disfrute de este derecho pueda asociarse a ciertas obligaciones o contrapartidas, en especial si de él se derivan ventajas en términos de acceso a niveles suficientes de bienestar, debe ser ajeno a todo planteamiento limitativo del derecho incondicional a la cobertura de las necesidades básicas.

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. La historia de los programas de garantía de ingresos no avala que las políticas basadas en estos estímulos positivos (incentivos al empleo, apoyo económico a los proyectos de integración) hayan tenido peores resultados, en términos de inclusión social, que los basados en la condicionalidad en el acceso a las prestaciones, las contraprestaciones o la aceptación de cualquier modalidad de acceso al empleo.

Dicho lo anterior, es necesario que exista una correspondencia entre la aceptación social del derecho incondicional a la cobertura de las necesidades básicas con un compromiso de los beneficiarios con la sociedad. La obligación social de garantía de las necesidades básicas no exime, en este sentido, de la responsabilidad de cumplir con las obligaciones exigidas a cualquier ciudadano o ciudadana en la legislación general del país.

4. Aunque es positiva la insistencia en el objetivo de inclusión laboral de las personas con potencial profesional, resulta necesario combinar esta actuación con políticas de inserción social general. Por esa razón, la acción de los servicios sociales debe constituir una parte esencial de la política de inclusión.

Esto no significa necesariamente que los servicios sociales tengan que asumir el liderazgo del proceso de actuación para la inclusión. Pero para que Lanbide sea capaz de asumir esa alternativa de liderazgo en la promoción de la inclusión social, resultaría necesario evitar dos disfunciones: sobrecargar los servicios de empleo o alterar su funcionamiento eficiente.

A la hora de diseñar las políticas de inclusión y de activación, es importante recordar que se trata de políticas que, en muchos casos, requerirán la movilización de un numeroso personal de apoyo y una intervención planteada a medio y largo plazo. Se trata, por tanto, de actuaciones costosas, que obligan a pensar en el uso correcto de unos medios por definición escasos. En este contexto, es preciso seguir previniendo contra una generalización injustificada de la política de activación, ajustando todas las actuaciones a las realidades y necesidades personales, así como a la situación real del mercado de trabajo. La acción para la inclusión debe ser, por tanto, capaz de priorizar y diversificar los objetivos de actuación, incluso desde el planteamiento universalista de no dejar a nadie relegado.

Defendí en su momento esas ideas y considero necesario seguir defendiéndolas ahora. Por esa razón, y sin perjuicio de considerar todo lo correcto realizado en otros contextos, ya sea en el español o en el conjunto de la Unión Europea, considero que la búsqueda de soluciones a los problemas a los que se enfrenta el modelo vasco de garantía de ingresos se relaciona más con la mejora de este modelo –incluida su posible reconversión en términos de un programa universal de renta básica– que con la importación acrítica de experiencias diseñadas en otros contextos políticos, sociales y económicos.

Es evidente que, en las actuales circunstancias de crisis, algunos sectores sociales podrían sentir la tentación de romper definitivamente con una historia de 25 años de políticas de garantía de ingresos en Euskadi. Sería un error que habría que valorar no sólo en términos de injusticia social, sino de falta de racionalidad económica. Porque si algo demuestra la histórica económica y social comparada de Euskadi y del resto de CC.AA. del Estado es que, en última instancia, una sociedad que consigue eliminar la pobreza –o al menos limitarla sustancialmente– es una sociedad que no sólo ofrece más oportunidades económicas a los grupos de riesgo, sino al conjunto de la sociedad. Ello justifica la petición de que, entre las posibles reformas que han de examinarse en el proceso de relanzamiento de la economía española, resulta imprescindible considerar el diseño de un

programa eficaz y comprensivo de garantía de ingresos para toda la población en España.

Las políticas de garantía de ingresos no son, sin embargo, una vía para superar todos los problemas socioeconómicos de un país. El acercamiento a un modelo de sociedad estable en lo social y próspera en lo económico depende de muchos otros factores. La consolidación de una oferta de oportunidades suficientes para una rápida emancipación de las personas jóvenes, o el acceso a cotas suficientes de bienestar para el conjunto de la población, son objetivos cuyo alcance depende, ante todo, de la capacidad social de crear empleo y ajustarlo a las características formativas de la población. Los desajustes entre formación y empleo resultan igualmente claves en una sociedad que, como la vasca, se caracteriza por un impacto elevado del subempleo (entendido como la ocupación de empleos menos cualificados por población con formación suficiente).

El liderazgo vasco en los indicadores sociales y económicos en el contexto estatal no debe, por otra parte, llamar a engaño. Euskadi sigue siendo, en buena medida, la sociedad demográficamente desequilibrada que surge de la brutal reconversión industrial de los años setenta y ochenta, cuyas consecuencias en términos de falta de oportunidades laborales nunca han sido por completo superadas. Aunque haya sido capaz de desarrollar programas de desarrollo económico y de protección social que han limitado los terribles efectos de la crisis financiera en España, ni es ajena a los efectos de la crisis industrial europea, ni al impacto del deterioro económico español. Lo ponen de manifiesto el repunte significativo de la tasa de paro y la progresiva extensión de las pérdidas ocupacionales al conjunto de los sectores económicos, inicialmente limitadas a la industria y la construcción.

Por tanto, y aunque contribuyen a estabilizar la sociedad y a aumentar su potencial económico, limitando la consolidación de formas cronificadas de pobreza extrema, las políticas de garantía de ingresos no son

sino una pequeña parte de las políticas orientadas al bienestar. Al acercarse al origen de la pobreza y del bienestar, la sociedad vasca haría mal en limitar su reflexión a las políticas RGI/PCV/AES, máxime cuando han funcionado en general aceptablemente y podrían mejorar su eficacia con pequeños ajustes (por ejemplo, en el nivel de las cuantías, en la ampliación de las situaciones protegidas o en la extensión de los niveles patrimoniales exentos).

Mayor debería ser la preocupación por el estudio de los factores que han impedido históricamente, e impiden hoy con aún más fuerza, que una parte sustancial de la población joven de nuestro país carezca de una mínima perspectiva de estabilidad social y económica a largo plazo al finalizar su proceso de formación, enfrentándose a tasas inaceptables de desempleo o eventualidad a medio y largo plazo.

El futuro de Euskadi dependerá más de las soluciones que se alcancen ante este dilema, y de la capacidad social por repartir de forma equitativa el trabajo disponible, que de un posible y suicida debate sobre las limitaciones, y hasta el sentido, de su sistema de garantía de ingresos. Porque nadie debería olvidar que este sistema ha contribuido –junto a otras muchas medidas– a que Euskadi haya dejado de ser la sociedad con cerca de un 30% de población en situación de pobreza y ausencia de bienestar que dejaba la reconversión industrial, y el territorio con mayor nivel de paro y peores perspectivas de crecimiento económico que sus principales competidores en el ámbito estatal, tal y como sucedía en los años ochenta del pasado siglo.

A pesar de las dificultades, no debería tampoco olvidarse de que este sistema de garantía ha permitido que, cinco años después de una nueva crisis industrial que le afectaba diferencialmente respecto a otros territorios del Estado, siga manteniendo tasas de pobreza y ausencia de bienestar cercanas a las conocidas en los años de máximo esplendor económico.