

¿Es la Renta Básica Universal un nuevo reto para Euskadi?

Retos de las políticas contra la pobreza en Euskadi

Joseba Zalakain
jzalakain@siis.net
@zalaka11

Cinco ideas básicas

- Los cambios en el **contexto social y económico** nos obligan a replantear el diseño de las políticas vascas de protección social.
- Aquí y ahora, la propuesta de **Renta Básica Universal (RBU)** debe necesariamente valorarse en relación a la **Renta de Garantía de Ingresos (RGI)**.
- Pese a sus limitaciones, la RGI vasca ha demostrado ser una **herramienta eficaz para la contención de la pobreza**.
- Aquí y ahora, la propuesta de **RBU presenta ventajas innegables**, pero también **limitaciones y dificultades** que conviene tener muy en cuenta.
- Frente a la idea de contraponer ambos modelos, y de buscar soluciones milagrosas, es posible avanzar por vías transitables **hacia sistemas más universales, amplios y normalizados** mediante la mejora de los mecanismos que ya existen.

Elementos determinantes del actual marco social y económico

Desempleo, precarización y polarización

- **Crisis de la sociedad del pleno empleo.** El desempleo, sobre todo de larga duración, se consolida como fenómeno estructural.
- **Precarización y erosión de la capacidad inclusiva del empleo:** bajos salarios, jornadas parciales, nuevas formas de contratación, trayectorias laborales discontinuas....
- **Crecimiento de la desigualdad y empobrecimiento de la pobreza.** Crece la desigualdad y la destrucción de empleo y la devaluación salarial se centran en más frágiles.
- **Polarización ocupacional** debido el impacto de la automatización y la **robotización:** crecen los empleos muy buenos y los muy malos, y pierden peso los intermedios.
- Crece el coste de diversos **bienes y suministros**, como la energía o la vivienda, en propiedad y en alquiler.

Agotamiento de los modelos clásicos de redistribución

- Los países del Sur de Europa se caracterizan por tener **un Estado del Bienestar poco redistributivo** (efecto Mateo)
- Los **servicios en especie** (salud, educación...) **reducen la desigualdad** mas que los impuestos y prestaciones en metálico.
- Es evidente, además, el **agotamiento de la capacidad redistributiva de los Estados del Bienestar clásicos**, debido a muy diversas presiones económicas y demográficas.
- En un contexto en el que la presión fiscal era en España y la CAPV comparativamente baja, crecen las **dificultades para mantener la presión fiscal**.
- Se mantiene el **apoyo de la ciudadanía al Estado de Bienestar**, aunque algunos datos apuntan a un cierto riesgo de pérdida de apoyos (diversidad cultural, desafección política, etc.).

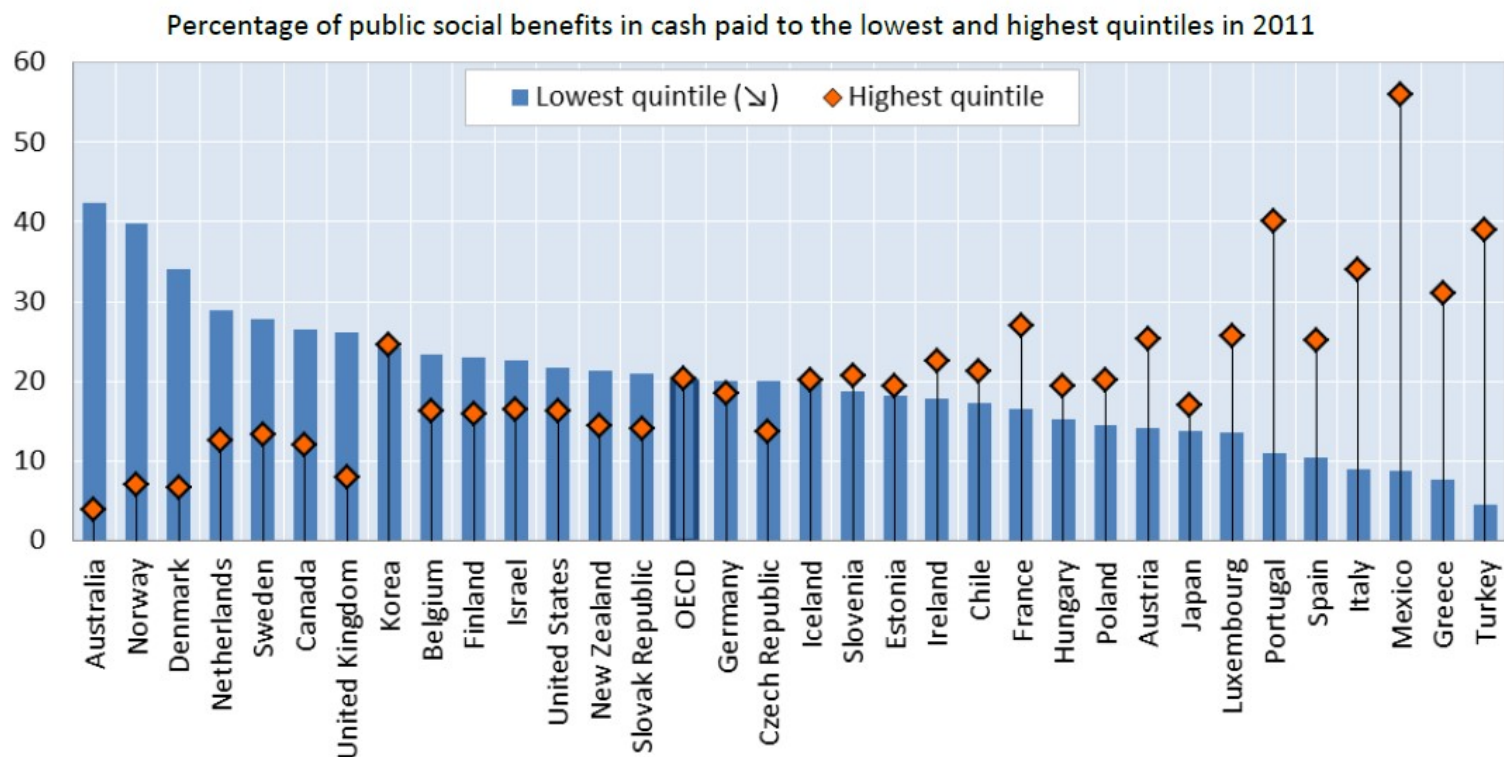
Crecimiento de la pobreza infantil y re-emergencia de la herencia familiar

- Crece **la pobreza infantil** y los riesgos de pobreza y exclusión se desplazan hacia la infancia, la juventud y, de hecho, la población activa. Mientras, de momento, la **población mayor** mejora su situación.
- El Estado de Bienestar **mediterráneo** invierte poco en la familia y la infancia y es, además, **menos eficaz** a la hora de reducir la pobreza infantil que la pobreza de los adultos y los mayores.
- Se reduce la **movilidad social** y crece el peso de la **herencia**. En la sociedad del conocimiento, el capital educativo, cultural, económico y relacional que las familias legan a sus hijos/as es cada vez más determinante.
- En ese marco, es previsible que crezcan las **tensiones intergeneracionales**, que se superponen a las culturales.

Un modelo poco redistributivo

España es uno de los países en los que los pobres reciben una proporción del gasto en prestaciones más baja (y los ricos un porcentaje más alto)

5 The share of social benefits going to low income households varies considerably across OECD

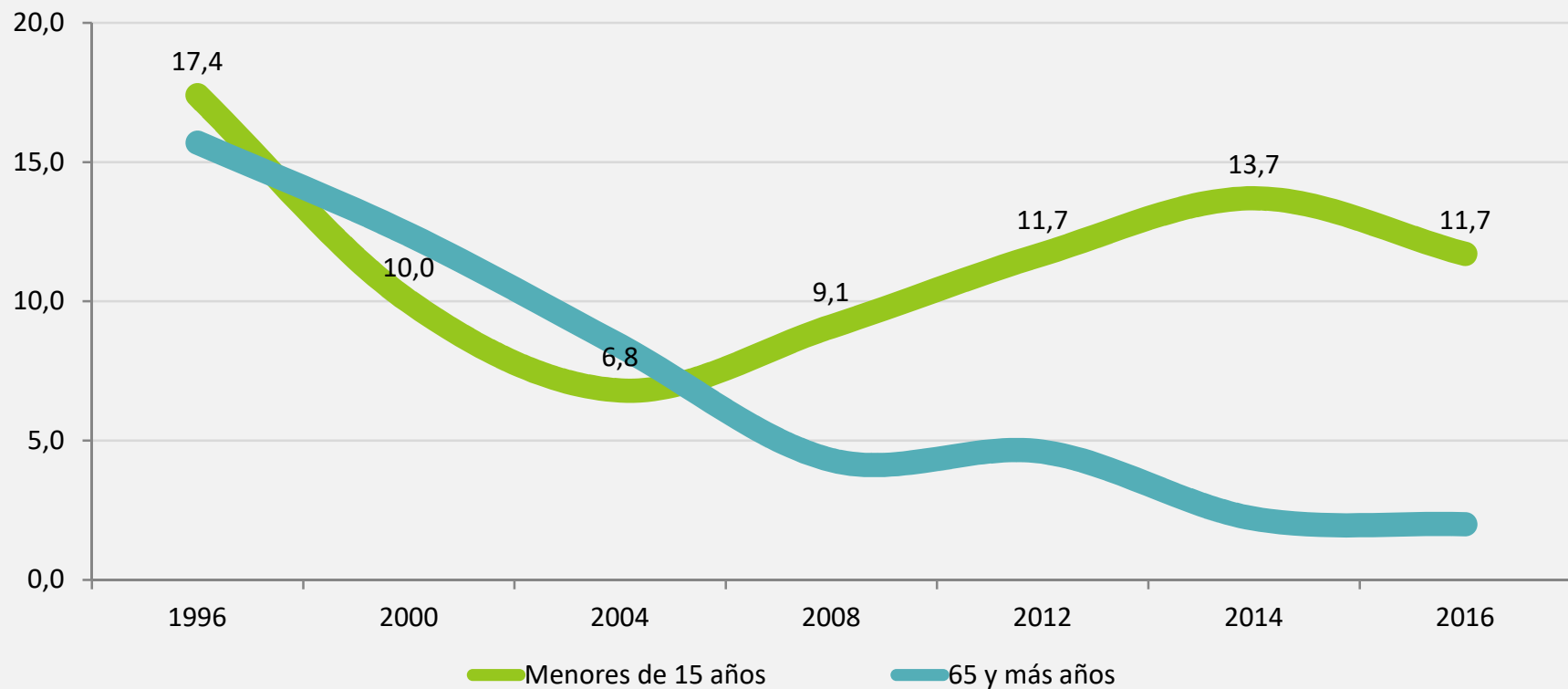


Note: Lowest/highest quintile is defined as 20% of the population living the lowest/highest equivalised disposable income.
Source: OECD Income Distribution database via <http://oe.cd/idd>.

Crece la pobreza infantil

Desde 2004 la pobreza infantil casi se ha duplicado en Euskadi, mientras que la pobreza entre las personas mayores de 65 años se ha ido reduciendo de forma constante

Evolución de la tasa de pobreza de mantenimiento por edad. Euskadi 1996-2016

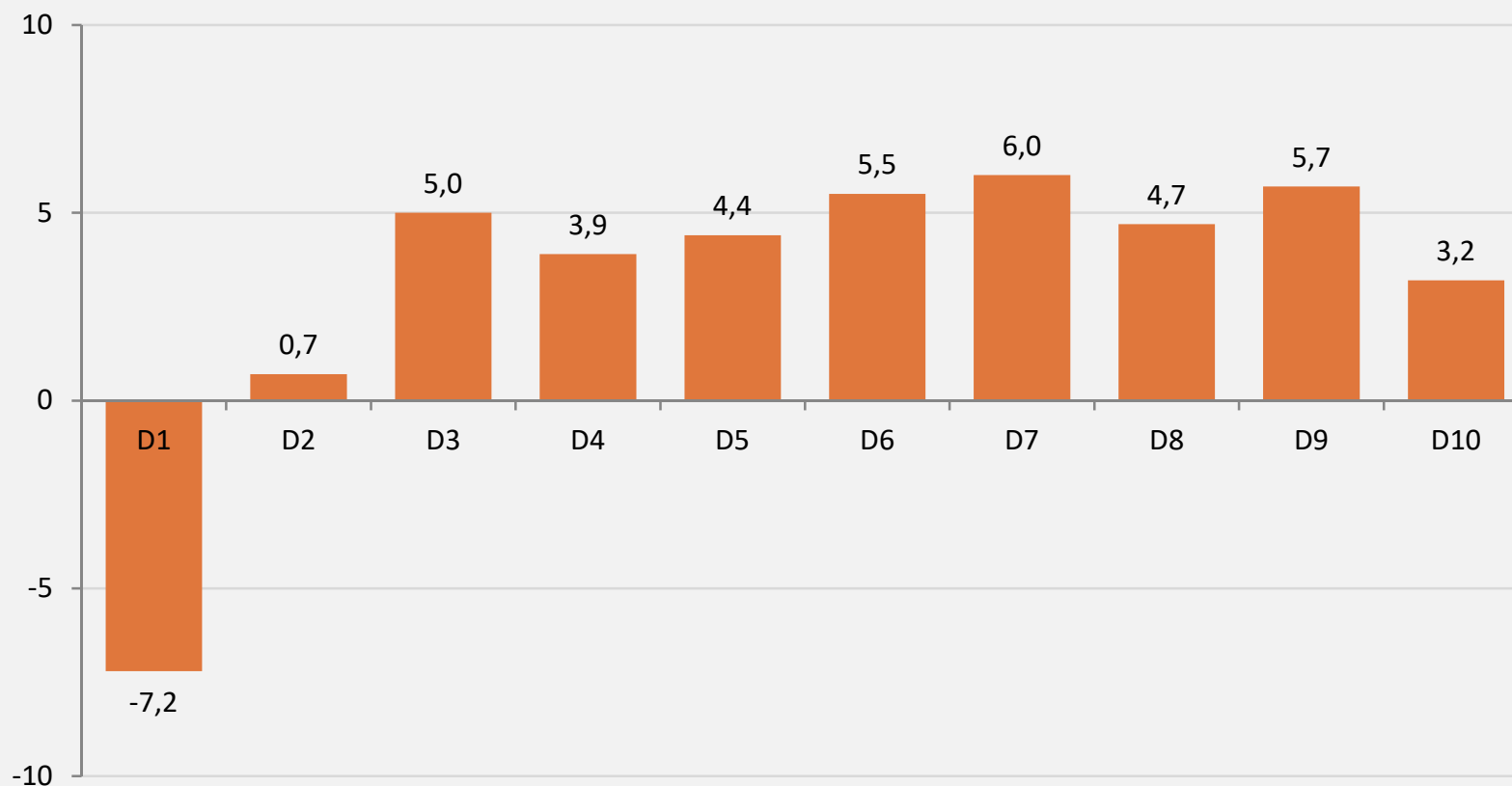


Fuente: OEE Gobierno Vasco. Módulo EPDS-Pobreza de la Encuesta de Necesidades Sociales 2016

Empobrecimiento de la pobreza

Desde 2008, el 10% más pobre de la sociedad vasca ha perdido un 7% de su poder adquisitivo. El 80% más rico ha incrementado sus ingresos en un 4% de media.

*Variación de los ingresos medios equivalentes per cápita por deciles de ingresos.
Euskadi 2008/2016*



Fuente: OEE Gobierno Vasco. Módulo EPDS-Pobreza de la Encuesta de Necesidades Sociales 2016

Fortalezas y debilidades de las rentas garantizadas: el caso de la RGI

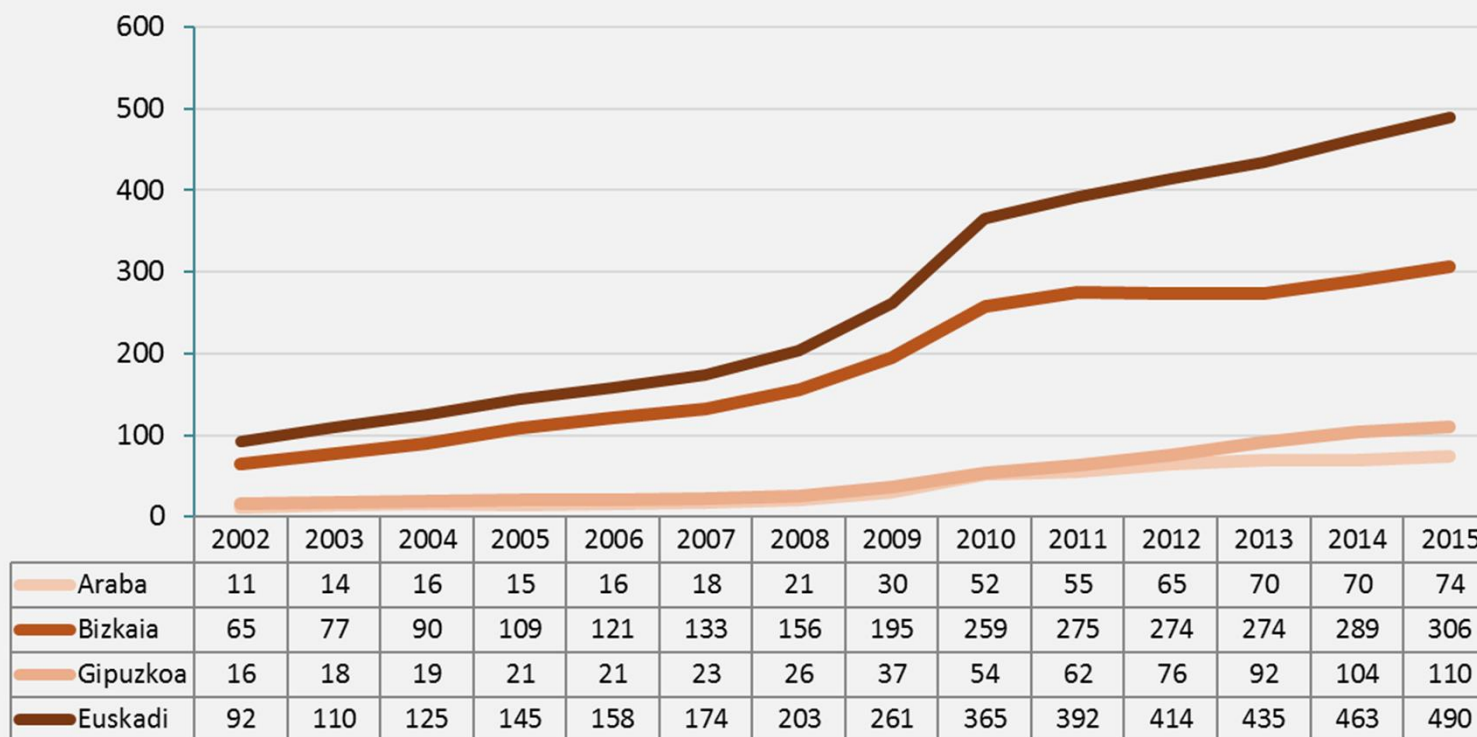
Bases conceptuales del modelo vasco de rentas garantizadas

- **Doble derecho**, a la garantía de ingresos y a los apoyos para la inclusión. Entre el trampolín y la red de seguridad.
- **Derecho subjetivo** a la prestación, frente a la discrecionalidad, hasta el momento, de los Servicios Sociales.
- **Regulación y gestión autonómica**, frente a las pensiones o las prestaciones por desempleo.
- **Carácter multidimensional** (RGI, AES, PCV, estímulos al empleo, convenios de inclusión), **complementario** y **subsidiario**.
- Apertura a la población **extranjera**, incluso en situación irregular, así como a **pensionistas** con pensiones bajas y a **trabajadores con bajos salarios**.
- **Carácter condicional y selectivo**: se concede a quien quiere trabajar y no puede y a quien no tiene por ello recursos suficientes.

Evolución del gasto en RGI

Entre 2008 y 2015 el gasto en RGI en Euskadi se ha multiplicado casi por 2,5. Entre 2003 y 2015 este gasto ha pasado del 1,8% al 4,9% del presupuesto del Gobierno Vasco

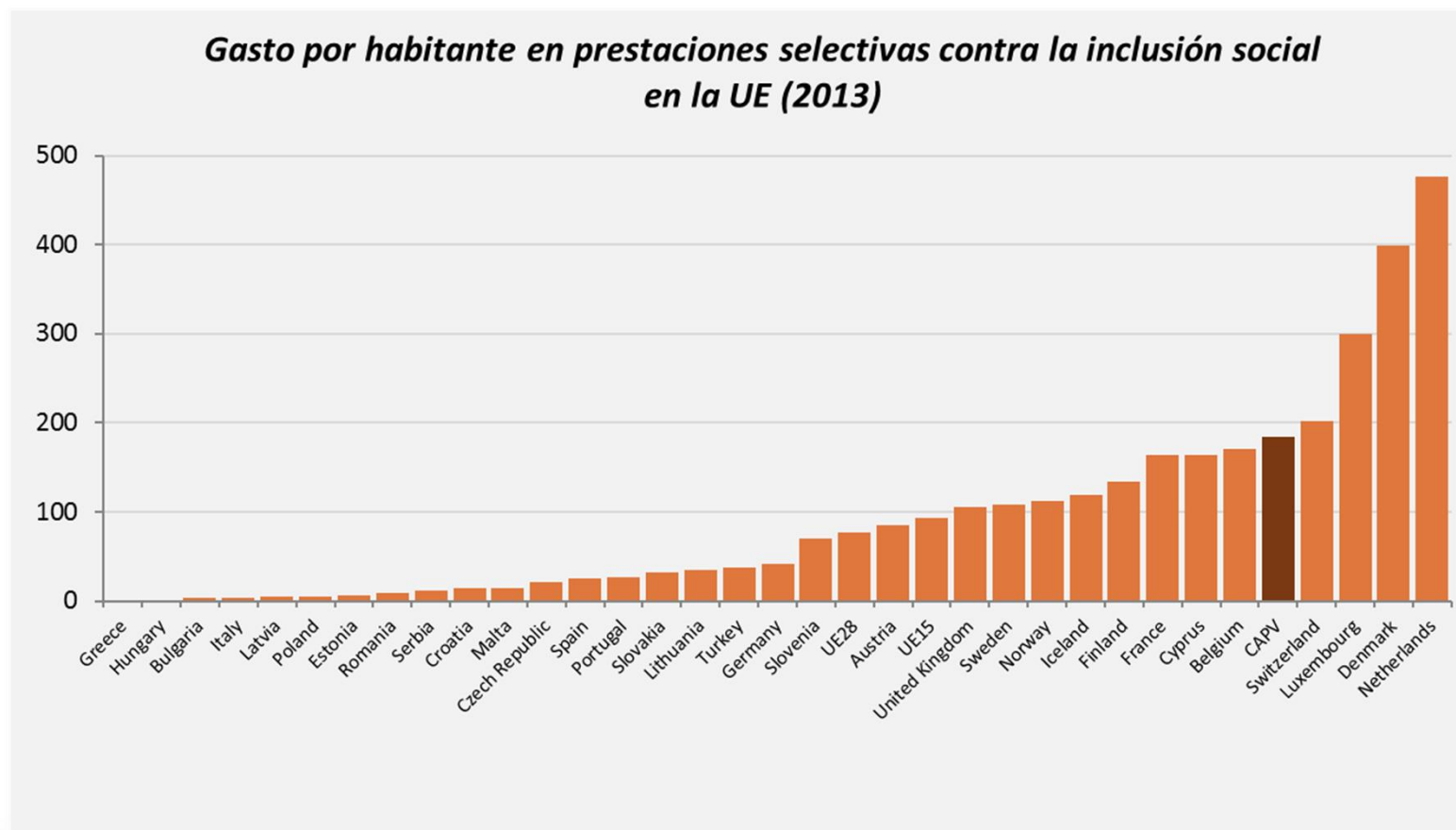
Evolución del gasto en RGI (incluida PCV) por Territorio Histórico. 2002-2015



Fuentes: Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estadística de servicios sociales y acción social; INE. Estadística del Padrón Continuo

Gasto elevado en relación a la UE

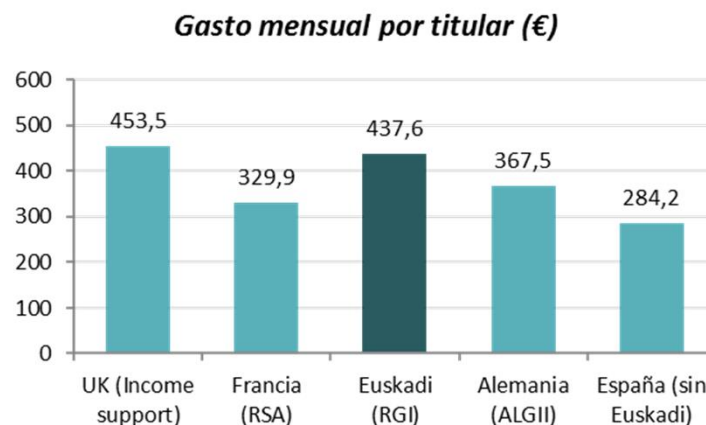
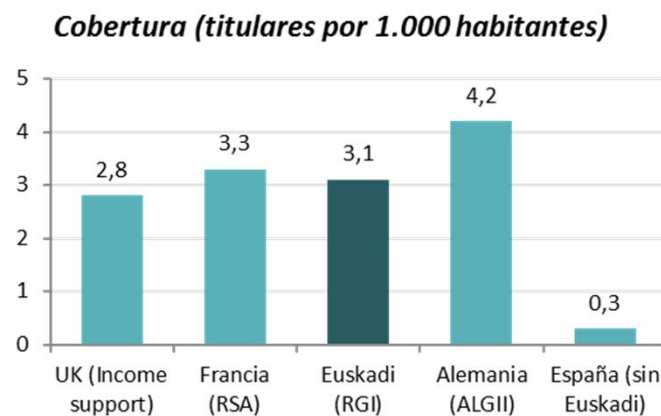
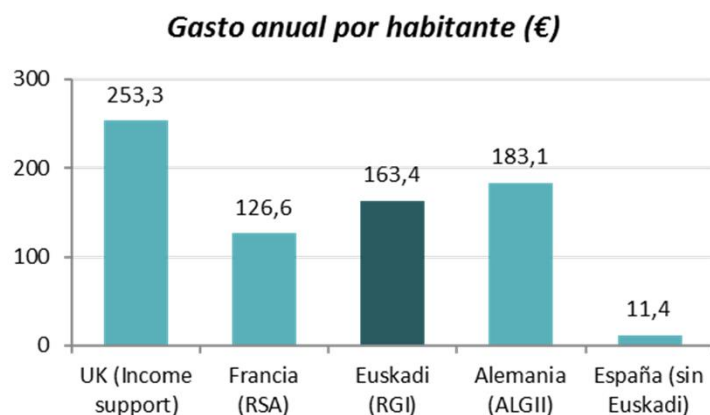
En términos de euros por habitante, el gasto vasco en RGI es alto. Sólo Suiza, Luxemburgo, Dinamarca y Holanda tienen un gasto por habitante más alto



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT y CES Vasco

Un sistema europeo de rentas mínimas

La RGI vasca es homologable a la de otros países de Europa tanto en términos de cuantías como de cobertura; no ocurre lo mismo con el resto de las RRMM españolas

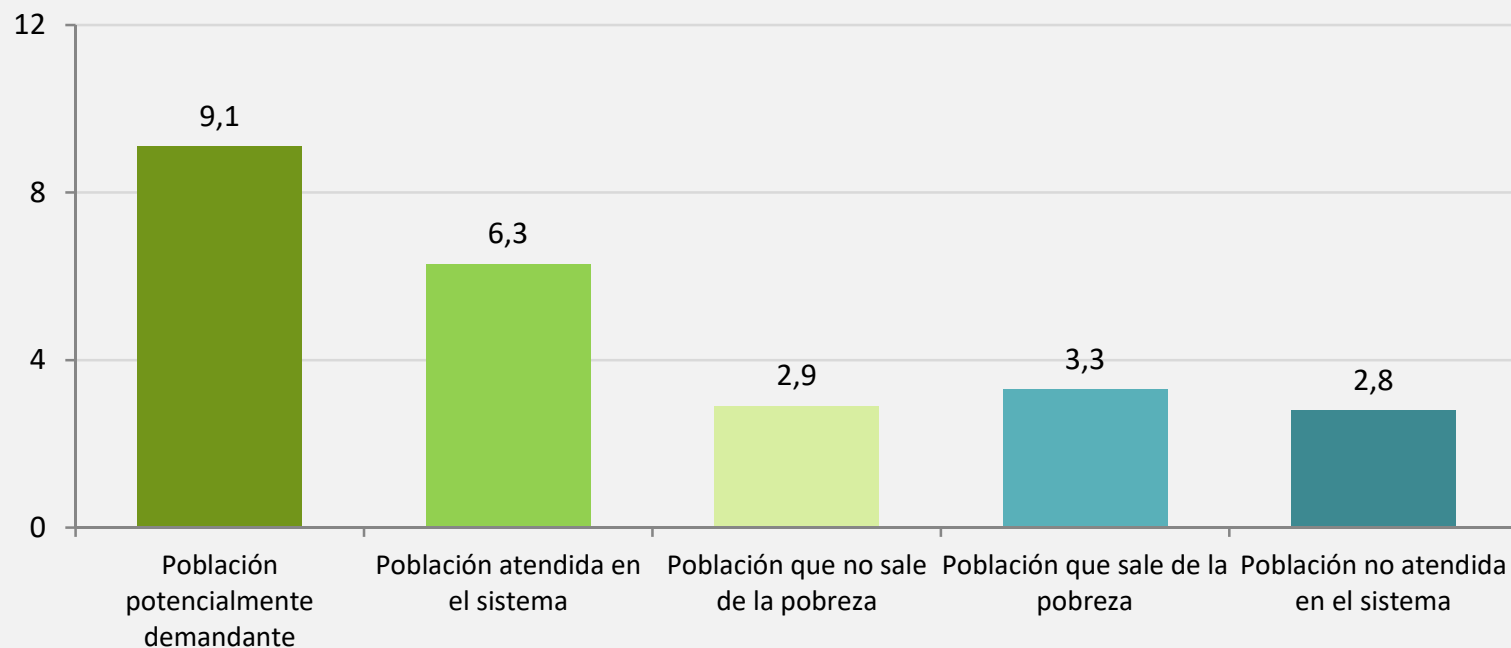


Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes

El impacto de la RGI/AES/PCV en la reducción de la pobreza

Algo más del 9% de la población vasca sería potencialmente demandante de la RGI en la medida en que, sin esa ayuda, viviría en una situación de pobreza real

*Porcentaje sobre la población total de la población en riesgo de pobreza.
Euskadi 2016*



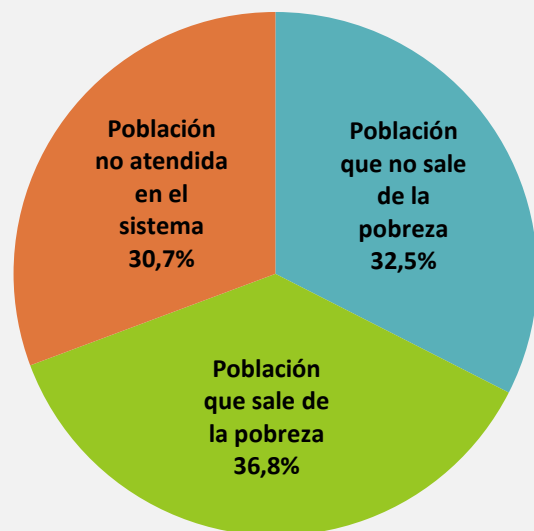
Fuente: OEE Gobierno Vasco. Módulo EPDS-Pobreza de la Encuesta de Necesidades Sociales 2016

El impacto de la RGI/AES/PCV en la reducción de la pobreza

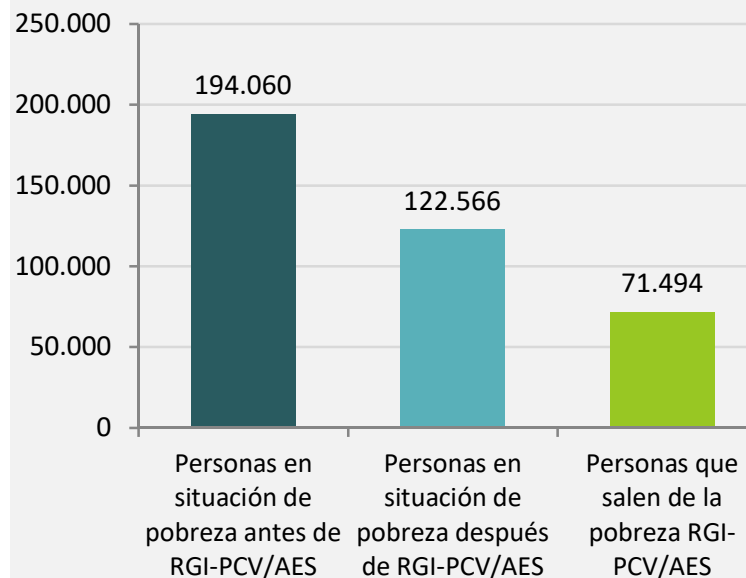
...de ese 9% de la población, no accede a la prestación el 31%, sale de la pobreza el 37% y sigue siendo pobre el 32%. La tasa de pobreza se reduce en un 37% y la intensidad de la pobreza en un 78%

Distribución de la población en riesgo de pobreza. Euskadi 2016

N= 194.060



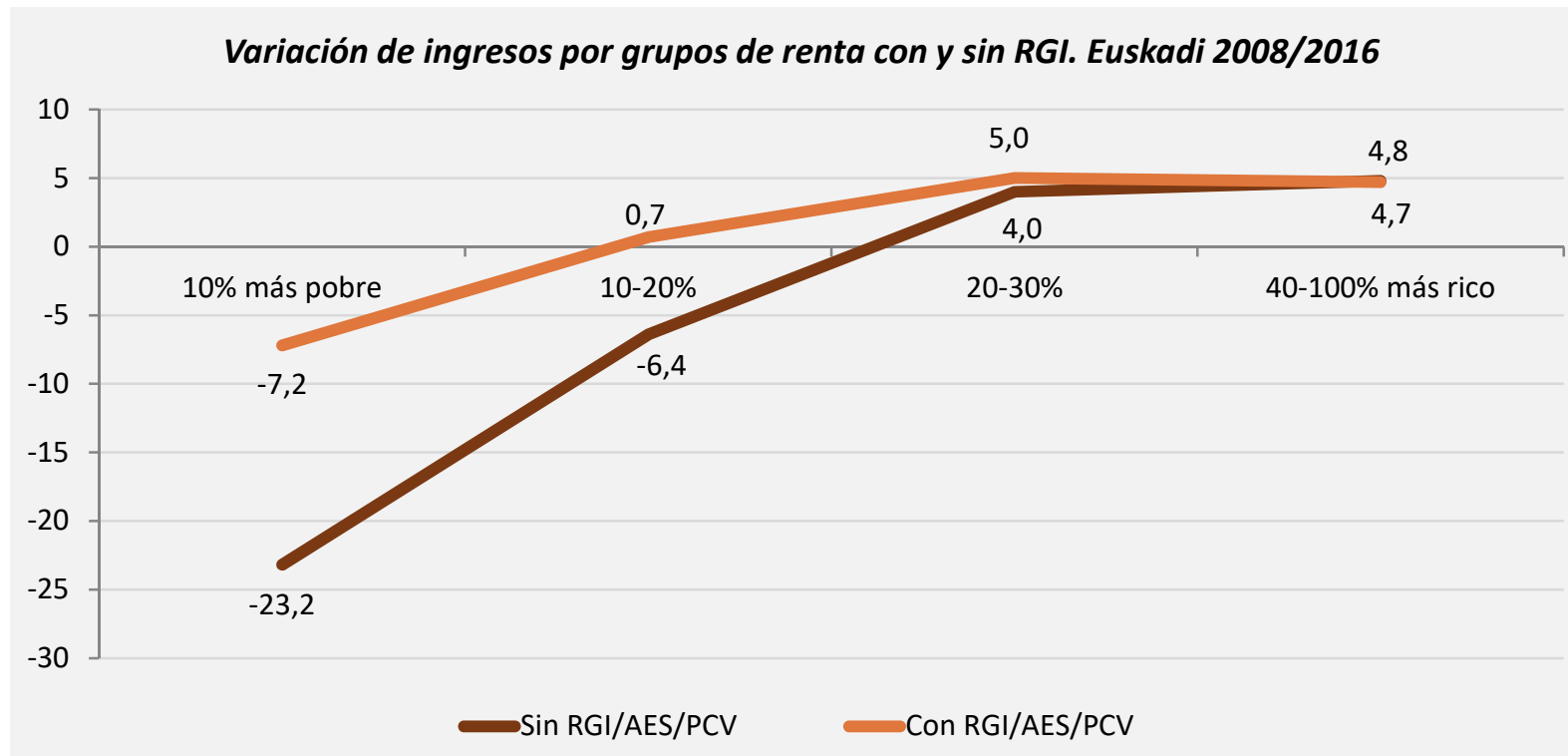
Eficacia del sistema RGI-PCV/AES. Euskadi 2016



Fuente: OEE Gobierno Vasco. Módulo EPDS-Pobreza de la Encuesta de Necesidades Sociales 2016

El impacto de la RGI/AES/PCV en la reducción de la pobreza

Sin RGI, la reducción de ingresos del 10% más pobre de la población hubiera sido del 23% entre 2008 y 2016; con RGI 'sólo' es del 7%. La RGI ha suavizado el crecimiento de la desigualdad en Euskadi



Fuente: OEE Gobierno Vasco. Módulo EPDS-Pobreza de la Encuesta de Necesidades Sociales 2016

Diagnóstico general: fortalezas

- La RGI ha funcionado razonablemente bien y es uno de los **pilares básicos** del modelo vasco de protección social.
- Ha contribuido a situar a la mayor parte de la población **lejos de una vida cronificada en la pobreza**.
- La RGI ha **reducido la pobreza** en Euskadi y ha **generado cohesión social**, sin reducir los niveles de empleo y sin generar efecto llamada, con un **coste económico y razonable**, y un **apoyo social elevado**.
- La RGI ha amortiguado el fracaso de muy diferentes ámbitos. **No ha fracasado la RGI, lo que ha fracasado es todo lo demás**: mercado de trabajo, vivienda, desempleo, pensiones, políticas familiares.

Retos, dificultades y debilidades

- Problemas vinculados con el **acceso** a las ayudas: el 30% de la población en pobreza real no accede a las ayudas.
 - Plazos mínimos y dificultades para el **empadronamiento**, que afectan especialmente a la población extranjera;
 - Límites **patrimoniales**, que afectan especialmente a la población autóctona;
 - Problemas relativos a personas con **ingresos superiores** a los umbrales de acceso pero con obligaciones de gasto (fundamentalmente de vivienda) importantes
 - Limitación del **número de unidades de convivencia** que pueden percibir la RGI en un mismo domicilio.
 - Problemas de **desconocimiento y renuncia voluntaria** a la demanda de las ayudas (estigma, falta de normalización, etc.).

Retos, dificultades y debilidades

- Problemas vinculados con el **control** de las ayudas
 - Problemas relacionados con la **determinación de la unidad de convivencia** (riesgo de intromisión en la vida privada);
 - Problemas relacionados con la certificación de la **residencia efectiva** en el territorio de la CAPV;
 - Problemas relacionados con la **ocultación y consideración de fuentes de ingresos** o de patrimonio complementarias (trabajo sumergido, herencias, ayudas familiares, créditos personales, etc.).
 - Problemas relacionados con la **determinación del uso apropiado** de las ayudas económicas;
 - Problemas vinculados al fraude en la **identificación individual** de las personas potencialmente demandantes de la prestación.

Retos, dificultades y debilidades

- Problemas vinculados con la **gestión** de las ayudas:
 - Persisten muchos de los efectos derivados del **precipitado proceso de transferencia a Lanbide** realizado en 2011/2012.
 - Problemas relativos al **periodo de tramitación y resolución** de la ayuda (¿en vías de control?)
 - Problemas relativos a la generación de **cobros indebidos** y a su recuperación por parte de Lanbide.
 - Problemas relativos a la **documentación que se solicita a las personas demandantes**, como por ejemplo los certificados de bienes en el extranjero.
 - Problemas relativos a la **dotación y organización interna de Lanbide** en lo que se refiere a los procedimientos de solicitud y acceso a la prestación (¿en fase de mejora?)

Retos, dificultades y debilidades

- Problemas vinculados con la **cuantía** de las ayudas:
 - **Insuficiencia de las ayudas** para la superación de las tasas de pobreza, agudizada por la decisión de recortar en un 7% el importe de las mismas.
 - Ausencia de mecanismos de **indexación o actualización** (arbitrariedad en la definición de las cuantías).
 - Nulo incremento de la cuantía de las ayudas **a partir del tercer miembro de la unidad familiar**, lo que tiene un impacto directo en la menor capacidad de reducción de la **pobreza infantil**.
 - **Agravios comparativos** en función de la composición de la unidad familiar: dos personas solas en un mismo domicilio, en unidades diferentes, perciben 625 € p/c; una unidad familiar de cuatro personas, en un mismo domicilio, recibe 222 € p/c.

Retos y debilidades de carácter general

- **Encargo público esquizofrénico:** evitar la **cronificación** y facilitar el **acceso a un empleo** (cada vez más escaso y menos inclusivo) en tiempos de **desempleo estructural**.
- Dificultades técnicas y conceptuales para **disociar el derecho a la garantía de ingresos del derecho a los apoyos para la inserción social y laboral**, y para aplicar desde bases justas la idea de **condicionalidad**.
- Dificultades técnicas y conceptuales para dar una respuesta adecuada a la **realidad del empleo precario**.
- Problemas de **coordinación con los servicios sociales municipales y forales**, y falta de recursos en los SS, para poder hacer realidad el derecho a la inclusión social, mediante un **acompañamiento individualizado**.

Retos y debilidades de carácter general

- Dificultad para dar una respuesta común a **perfiles muy diferentes** (exclusión, pobreza laboral, pensionistas), con itinerarios, necesidades y expectativas diferentes.
- **Excesiva visibilidad**, en tiempos de crisis, de un dispositivo que da respuesta a muy diversas necesidades (y, por tanto, amplio y caro).
- Dificultad para la **adecuada integración de las rentas autonómicas en el marco del sistema estatal** de garantía de ingresos y en otros dispositivos autonómicos.
- Progresiva pérdida de **legitimidad social**, derivada en parte del acceso a las ayudas de personas inmigrantes.
- Creciente **disenso político** en relación al diseño y los resultados del sistema vasco de garantía de ingresos.

**Ventajas (discutibles e indiscutibles) de
una Renta Básica Universal frente a las
formas tradicionales de Renta
Garantizada**

La RBU como superación de la RGI

- Muchos de los defensores de la RBU plantean esa alternativa para superar las limitaciones de la RGI
 - “El fracaso de las RGI no es un fracaso de gestión, sino de modelo: un modelo cada vez más **complejo, inmanejable y caro**, y, por descontado, muy **ineficiente** además de **perverso** en cuanto que **hace la vida más dura** a la gente más frágil de nuestra sociedad” (Ideas de ESK sobre la RBU, 2016).
- Se critican aspectos tales como:
 - Insuficiencia de las cuantías e incapacidad de eliminar la pobreza.
 - Restricciones en el acceso.
 - Condicionalidad laboral e intromisión en la vida privada.
 - Costes y dificultades de administración.
 - Consideración obligatoria de las unidades familiares.
 - Incapacidad de ir a la raíz del problema.

Planteamiento básico de la RBU

- Renta Básica **universal, individual e incondicional**.
- Para asignar la prestación no se tiene en cuenta ni las demás fuentes de renta ni el patrimonio
- Se garantizan **7.902 €** anuales a las personas adultas y **1.580** a los menores de edad.
- Para su financiación, se **elimina el gasto en prestaciones de inferior cuantía** y se establece un **tipo único de IRPF** de entre el 40% y el 50%, para otros ingresos.
- De esa forma, los ingresos reales de una persona se calcularían así: **$RB + (IP * 0,55)$**
- El resto de los ingresos y gastos públicos se mantienen estables.

Argumentos discutibles a favor de la RB

1. La RBU es **universal** y la percibirá el conjunto de la población, independientemente de su nivel de renta y de patrimonio.
 - Se trata de una **universalidad simbólica**, puesto que para un grupo determinado de personas la aportación adicional vía impuestos es mucho más elevada que la cuantía percibida vía RBU.
 - No se puede pensar por tanto que Patricia Botín percibiría la RBU, al menos en términos netos, aunque sí la percibiría su marido, en caso de que éste no tuviera ingresos propios.
 - La clave no es por tanto la universalidad, sino donde se fija el punto en el que una persona pasa de ser perceptora neta a ser contribuyente neta del sistema (en esta propuesta, en el caso de una persona sola, en unos 17.500 €).
 - Como en toda reforma impositiva, habrá **ganadores y perdedores**.

Argumentos discutibles a favor de la RB

- El 75% de la población (en este caso guipuzcoana) se vería beneficiada con el cambio, si se compara la situación actual con la situación propuesta.

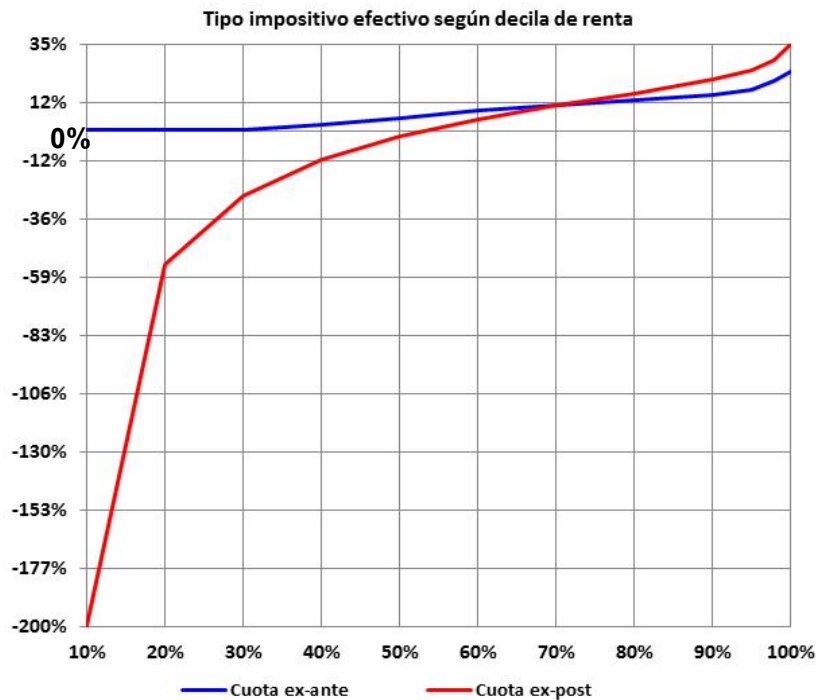
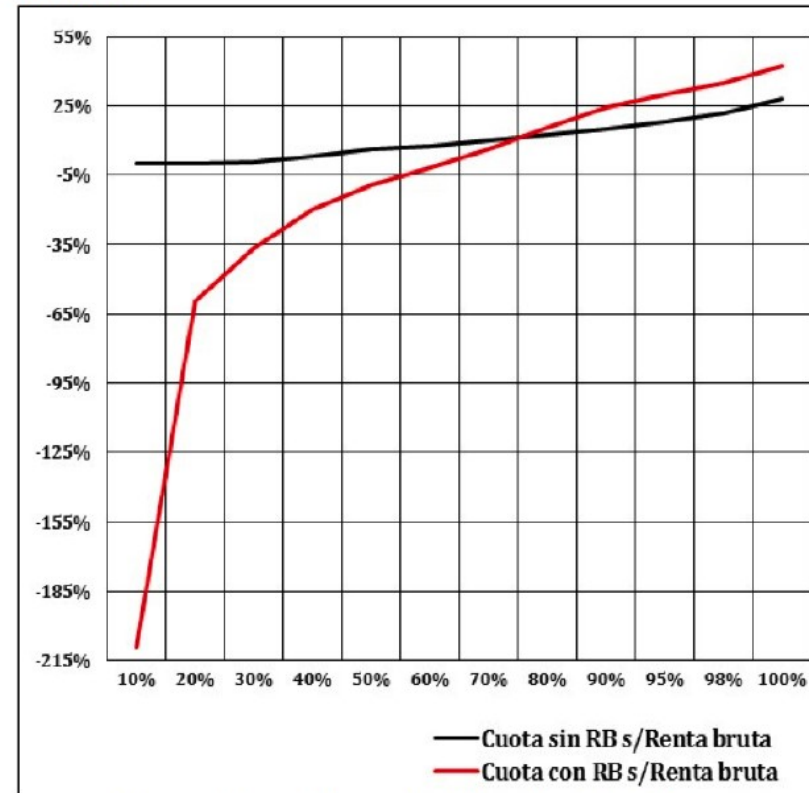


Gráfico 1



Fuente: elaboración propia. Microsimulador RB

Argumentos discutibles a favor de la RB

2. El **75% de la población** (en este caso guipuzcoana) **se vería beneficiada** con el cambio, si se compara la situación actual con la situación propuesta.
 - De acuerdo a los cálculos de L. Sanzo, **el 49% de las personas actualmente beneficiarias de la RGI saldrían perdiendo con el nuevo modelo**
 - Para superar esa dificultad, los promotores de la RBU proponen mantener a esas personas la cuantía de sus prestaciones previas, lo que exige, por tanto, **mantener los sistemas selectivos vigentes** para el cálculo y la concesión de esas cuantías.
 - En todo caso, **los colectivos que hoy están cubiertos por la RGI apenas ganarían**, desde el punto de vista económico, con el cambio: en algunos casos, se limitarían, como mucho, a no perder; en otros, la ganancia sería muy reducida.
 - La mejora se debe además, en buena medida, a **cambios en las cuantías perfectamente aplicables** a la RGI.

Argumentos discutibles a favor de la RB

3. La RBU **eliminaría la pobreza de forma automática** al garantizarse una cuantía equivalente al umbral de pobreza
- Sin duda, mejoraría la situación económica de muchas familias, especialmente las que no acceden a la RGI.
 - Pero, por una parte, parece un poco simple mantener que la pobreza desaparece al elevar los ingresos de toda la población un € por encima de un umbral determinado.
 - En todo caso, la asunción de la eliminación absoluta de la pobreza depende del porcentaje de la población cubierto por el nuevo sistema y ello, a su vez, de las **condiciones de acceso en lo que se refiere a la ciudadanía y la residencia en el Territorio**.
 - La propuesta de RBU para Gipuzkoa parte de reconocer la RBU a todas las personas empadronadas, desde el momento del empadronamiento.

Argumentos discutibles a favor de la RB

4. La RBU sería **mucho más fácil de gestionar**, se reducirían los costes de administración y **no dejaría a nadie fuera**
 - Al no requerirse la certificación de la renta y del patrimonio, ni de la composición familiar, ni de la voluntad de trabajar, **la gestión de la RBU sería mucho más sencilla que la de la RGI**
 - Pero **no todos los problemas administrativos desaparecerán**: algunos pasarán al sistema fiscal y otros (especialmente los relacionados con la certificación de la ciudadanía y la residencia efectiva en el territorio) se mantendrán e incluso se agravarán.
5. La RBU reduciría la trampa de la pobreza
 - Muchas **rentas garantizadas ya lo hacen**, como la RGI, con tasas de imposición más bajas de las que se proponen además para la RBU.
 - **¿Fomentaría un IRPF del 45% la economía sumergida?**
 - En todo caso, se trata de **una mejora perfectamente aplicable a las rentas garantizadas**, especialmente si se integran con la fiscalidad.

Argumentos discutibles a favor de la RB

6. La RBU eliminaría por sistema el **carácter estigmatizante** de las rentas garantizadas
 - La divisoria entre quienes cobran la RBU sin trabajar (y sin pagar impuestos) y quienes trabajan y pagan impuestos (para financiar la RGI) establecerá sin duda alguna una divisoria social difícil de evitar.
7. La RBU supondría una **mejora indiscutible en la situación del conjunto de las mujeres**
 - El posible que una RBU dé a las mujeres (y a otros grupos) un **margen de autonomía y empoderamiento mayor** que la situación actual.
 - También puede traer consigo sin embargo el **repliegue de muchas mujeres** (especialmente las que no pueden acceder a salarios altos y conviven con otra persona empleada) **a las actividades domésticas.**

Argumentos indiscutibles a favor de la RB

- La RBU reduciría los **problemas de no acceso** a la prestación que existen en la actualidad, y permitiría una **gestión más ágil, más integrada y más normalizada** de las prestaciones de garantía de ingresos.
- Al eliminar la condicionalidad y la selectividad, la RBU tendría una **administración más sencilla** y, sobre todo, **reduciría el riesgo de intromisión en la vida privada** de las personas.
- La RBU daría a las personas con bajos salarios un **mayor poder de negociación frente a los empresarios**, lo que a su vez llevaría a un incremento en la remuneración de esos puestos
- La RB daría al conjunto de la ciudadanía una **mayor libertad** a la hora de construir sus itinerarios vitales.

En resumen...

- La Renta Básica plantea en relación a los esquemas de renta garantizadas algunas **ventajas indiscutibles**, como la simplificación de la gestión o la mejora en términos de libertad individual.
- Sus defensores
 - **magnifican algunas de sus ventajas**,
 - **infraestiman** algunos de sus riesgos y dificultades (aceptación social, estigmatización, economía sumergida, límites de acceso...)
 - y se **'apropian'** de ventajas o beneficios que también se podrían aplicar a las rentas garantizadas.
- En muchos aspectos, las diferencias entre RB y RG son **'evaporables'**: efectivamente, **una RG bien diseñada se parece peligrosamente a una RBU (y viceversa)**.

Una agenda transitable para la mejora del sistema de garantía de ingresos en Euskadi

Por un pacto para la sostenibilidad del sistema vasco de garantía de ingresos

- Pese a sus buenos resultados, la RGI se encuentra en estos momentos en una **fase de revisión**. Esa revisión debe partir de un **pacto** que permita garantizar la **sostenibilidad económica** del sistema y amplíe su **legitimidad política y social**:
 - Mantenimiento de los requisitos en cuanto a **empadronamiento y residencia**, mejorando los mecanismos para la **certificación de la residencia efectiva en el Territorio**.
 - **Incremento de las cuantías** para unidades de más de tres miembros, especialmente en el caso de existencia de menores y establecimiento de sistemas válidos de actualización.
 - Mejora de los mecanismos para **la gestión y administración** de la prestación y simplificación máxima de los trámites y documentos requeridos (interoperabilidad, gestión en línea, etc.).

Por un pacto para la sostenibilidad del sistema de garantía de ingresos

- Mejora de los **mecanismos de control y prevención del fraude** tanto en lo que se refiere al acceso como al cobro de la prestación.
- **Incremento de los recursos que Lanbide destina** a la gestión de la RGI y mejora de la **coordinación entre Lanbide y los Servicios Sociales**.
- Mejora de los sistemas de **acompañamiento y orientación a las personas perceptoras**, estableciendo un sistema mediante el cual el papel **de referente profesional** de las personas con necesidades de apoyo social **se atribuya de forma estructural a los servicios sociales y municipales**
- Revisión del papel que en la actualidad juegan las **AES** para la cobertura de las **necesidades puntuales** y/o de las personas que no cumplen los requisitos de acceso a la RGI

Por un pacto para la sostenibilidad del sistema de garantía de ingresos

- Avance hacia el establecimiento de una **prestación universal por hijo/a a cargo**, bien mediante el refuerzo del actual sistema de ayudas directas, bien mediante el incremento de las actuales deducciones fiscales y su conversión en ‘impuestos negativos’.
- Refuerzo y reestructuración de las **prestaciones para trabajadores de bajos salarios**, bien en el marco de los estímulos al empleo de la RGI, bien mediante el recurso al sistema fiscal (también por la vía del impuesto negativo).
- Refuerzo de las **políticas de incorporación laboral**, mediante el desarrollo de programas de empleo garantizado, impulso a la economía social e implicación de la empresa ordinaria en la generación de oportunidades laborales.
- Todo ello sin olvidar los retos pendientes para la mejora de los servicios **educativos, sanitarios** y, particularmente, **sociales**.

Por un pacto para la sostenibilidad del sistema de garantía de ingresos

- En definitiva, debemos ser capaces de alcanzar un equilibrio entre lógicas relativamente antagónicas:
 - Entre la lógica de la **garantía de ingresos** y la lógica de la **inclusión sociolaboral**.
 - Entre la lógica de la **activación** y la lógica de la **protección**; la lógica de la **preparación** y la de la **reparación**; la del **trampolín** y la de la **red de seguridad**.
 - Entre la lógica de la **normalización** y la lógica de la **excepcionalidad**.
 - Entre la **simplificación de la gestión** y el establecimiento de sistemas eficaces de **identificación, control y acreditación de la necesidad**.
 - Entre la lógica de la **contención del gasto** y la lógica de la **inversión social**, en el marco de un sistema **selectivo y condicional**, definido por la cobertura de las situaciones de **necesidad**.

Eskerrik asko
Muchas gracias