
Crecimiento económico y políticas para la inclusión social en Euskadi

Economic growth and policies for social inclusion in the Basque Country

El modelo vasco de garantía de ingresos ha sido capaz de contener el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en Euskadi, sin comprometer la competitividad y la capacidad de generación de empleo de la economía vasca y sin generar un efecto adicional de atracción de población en situación de necesidad. De hecho, el sistema vasco de prestaciones es uno de los factores que explican la mejor posición socioeconómica comparada de esta comunidad. Este artículo describe las principales características del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social, tanto desde el punto de vista de su alcance como de sus resultados, y analiza la relación que existe entre crecimiento económico, modelo productivo y desigualdad en Euskadi.

Diru-sarrerak bermatzeko euskal eredua gai izan da Euskadiko pobrezia eta desberdintasunaren hazkundera eusteko, euskal ekonomiaren lehiakortasuna eta enplegua sortzeko gaitasuna arriskuan jarri gabe eta premia-egoeran dauden biztanleak erakartzeko efektu gehigarriarik sortu gabe. Izan ere, prestazioen euskal sistema da erkidego honen egoera sozioekonomiko konparatu onena azaltzen duten faktoreetako bat. Artikulu honek diru-sarrerak bermatzeko eta gizarteratzeko euskal sistemaren ezaugarri nagusiak deskribatzen ditu, bai irismenari dagokionez, bai emaitzei dagokionez, eta Euskadiko hazkunde ekonomikoaren, produkzio-ereduaren eta desberdintasunaren artean dagoen lotura aztertzen du.

The Basque income guarantee model has been able to contain the growth of poverty and inequality in the Basque Country, without compromising the competitiveness and employment generation capacity of the Basque economy and without generating an additional effect of attracting a population in a situation of need. In fact, the Basque benefit system is one of the factors that explain the better comparative socioeconomic position of the Basque community. This article describes the main characteristics of the Basque income guarantee and social inclusion system, both from the point of view of its scope and its results, and analyzes the relationship between economic growth, productive model and inequality in the Basque Country.

Índice

1. Introducción
2. Las políticas contra la pobreza y la exclusión en Euskadi
3. Pobreza, desigualdad y exclusión social: comparativa territorial y evolución desde 2008
4. Alcance y efectividad de las políticas contra la pobreza y la exclusión en Euskadi
5. Modelo productivo, crecimiento e inclusión social en Euskadi
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: pobreza, desigualdad, garantía de ingresos, efectos, modelo productivo.

Keywords: poverty, inequality, minimum income benefits, effects, productive model.

Nº de clasificación JEL: I32, I38, D31.

Fecha de entrada: 04/03/2022

Fecha de aceptación: 22/04/2022

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el anteproyecto de Ley del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión¹, este sistema se ha convertido en una de las principales señas distintivas del autogobierno vasco, un éxito colectivo y un referente fuera de nuestras fronteras. Con un gasto público y una capacidad de protección similar a la de los sistemas de este tipo que existen en los países de nuestro entorno, las prestaciones vascas de garantía de ingresos protegen de la pobreza severa a la inmensa mayoría de quienes las perciben y reducen drásticamente los niveles generales de pobreza y exclusión social en Euskadi (Departamento de Trabajo y Empleo, 2022).

Los pilares sobre los que se asienta este modelo son, por una parte, las prestaciones económicas focalizadas en la población sin ingresos o con ingresos muy bajos –Renta de Garantía de Ingresos (RGI), Ayudas de Emergencia Social (AES) y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV)– y, por otra, el conjunto de las políticas

¹ El Parlamento Vasco está tramitando una amplia reforma de la Ley actualmente vigente, que data de 2008.

sectoriales que se desarrollan desde el ámbito de los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la salud o la educación. A su vez, los instrumentos para la regulación, articulación y planificación de esas políticas son, por una parte, las diversas leyes de inclusión y garantía de ingresos y, por otra, los sucesivos planes interinstitucionales de inclusión; aunque también cabe hacer referencia a las leyes y planes de servicios sociales, vivienda, educación, salud o empleo.

El objetivo de este artículo es describir las principales características de ese sistema, tanto desde el punto de vista de su alcance como de sus resultados, así como analizar la relación que existe entre crecimiento económico, modelo productivo y desigualdad en Euskadi. El artículo describe la evolución de las tasas de pobreza, exclusión y desigualdad en Euskadi a lo largo de los últimos años, analiza el alcance y la efectividad de las políticas vascas de garantía de ingresos y relaciona algunas de las características del modelo productivo vasco con las situaciones de desigualdad y la demanda de prestaciones de garantía de rentas.

Si bien tanto la normativa como las herramientas de planificación a las que se ha hecho referencia conciben la exclusión como un fenómeno multicausal, y plantean también respuestas multidimensionales –que implican a los sistemas de vivienda, empleo, servicios sociales, salud y educación–, el artículo se centra, fundamentalmente, en las prestaciones de garantía de ingresos. Las razones son dos: por una parte, la mayor disponibilidad de datos cuantitativos y la mayor facilidad para poder determinar la efectividad de las políticas, al menos desde la perspectiva de la reducción de los indicadores de pobreza, desigualdad o exclusión. Por otra, el papel protagonista que –tanto en términos presupuestarios como normativos, mediáticos e incluso simbólicos– tienen las prestaciones de garantía de ingresos con relación al conjunto de las políticas de inclusión social.

Desde el punto de vista metodológico, el artículo se basa en gran medida en la información disponible respecto a las tasas de pobreza en diversos ámbitos territoriales: Euskadi, el conjunto del Estado español y el conjunto de los países de la Unión Europea. Los datos para el País Vasco provienen de una explotación específica de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) que realiza el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (Órgano Estadístico Específico, 2021). También se ha recurrido, en algún caso, a la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales que realiza la Fundación FOESSA y, más concretamente, al último informe monográfico para el País Vasco (Fundación FOESSA, 2022). En el caso de España y de la Unión Europea, se ha recurrido a los datos que EUROSTAT ofrece a partir de la encuesta europea de condiciones de vida (EU-SILC).

Aunque la EPDS cuenta con un marco de indicadores para la medición de la pobreza sustancialmente distinto del utilizado a escala europea o española, al objeto de comparar los indicadores de pobreza se han utilizado los indicadores convencionales de pobreza relativa o bajos ingresos (ingresos inferiores al 60% del ingreso me-

diano equivalente) y de pobreza severa (inferiores al 40% del ingreso mediano equivalente), también disponibles a partir de la EPDS, así como algunos indicadores básicos de desigualdad y de exclusión social.

2. LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN EUSKADI

La decisión de poner en marcha en Euskadi un plan integral de lucha contra la pobreza se concreta a finales de los años 80 con la creación del primer sistema de garantía de ingresos impulsado por un gobierno autonómico. Este movimiento dará lugar a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas, en el sur de Europa, con entidad comparable a los mecanismos de protección implantados en los Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea (Sanzo, 2017). Parcialmente inspirado en las políticas contra la pobreza que se realizaban en países como Francia o Reino Unido, el sistema vasco de rentas garantizadas surge a finales de los años 80 del pasado siglo con la aprobación por el Gobierno Vasco de un Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Este Plan establece, por primera vez en España, un sistema de garantía de recursos mínimos basado en la implantación de lo que popularmente se conoció entonces como «salario social» (Departamento de Trabajo y Empleo, 2021).

La puesta en marcha, con un amplio consenso político, de las políticas de lucha contra la pobreza en Euskadi no puede entenderse sin tener en cuenta el impacto de la crisis asociada al proceso de reconversión industrial del País Vasco en los años ochenta (Sanzo, 2019). Para entender la génesis y el desarrollo del modelo vasco de garantía de ingresos, deben tenerse en cuenta también dos elementos adicionales: por una parte, el modelo que finalmente desemboca en la RGI no surge como resultado de una demanda social o sindical, sino, más bien, como consecuencia de la movilización de los estratos técnicos y políticos de la Administración; por otra parte, el desarrollo del modelo se basa en un acuerdo de largo alcance entre las dos grandes fuerzas políticas –el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euskadi– que han liderado durante el periodo democrático la administración vasca. A ese consenso global se sumaron, con matices diversos y a lo largo del tiempo, tanto la izquierda independentista como otros partidos de izquierda y centro izquierda (Euskadiko Ezkerra, Ezker Batua, Eusko Alkartasuna, Elkarrekin Podemos, etc.). Este amplio consenso refleja una apuesta clara por la política de garantía de ingresos como herramienta para la cohesión interna de la sociedad vasca.

Aunque el sistema vasco se ha caracterizado por una cierta estabilidad y continuidad, se han producido también a lo largo de estos últimos 30 años cambios de importancia en la definición del sistema. Entre las características del modelo que han mantenido una cierta continuidad cabe destacar el establecimiento de cuantías relativamente altas en el contexto europeo, inicialmente vinculadas al salario mínimo interprofesional; la combinación de prestaciones periódicas (RGI), prestaciones de emergencia (AES) y, posteriormente, prestaciones de acceso a la vivienda (PCV); o el acceso a la prestación tanto a personas sin ingresos como a personas con pen-

siones o ingresos salariales bajos, al objeto de no desincentivar el acceso al empleo y evitar agravios comparativos. También cabe destacar la apertura de la prestación a las personas extranjeras empadronadas sin residencia legal y la vinculación de la prestación a los procesos de inclusión, mediante la figura de los convenios de inserción, en un marco de condicionalidad que ha ido modificándose con el tiempo.

Aunque la experiencia vasca se aleja en buena medida de las políticas de condicionalidad estricta que se han aplicado en la mayor parte de Europa, el tratamiento de la condicionalidad en el modelo vasco de garantía de rentas no ha sido lineal y ha experimentado a lo largo del tiempo cambios de relativo calado. Así, frente a las orientaciones iniciales, de carácter más contraprestacionista, las reformas de 1998 se basaron en la idea de diferenciar el derecho a la prestación económica y el derecho a los apoyos necesarios para la activación, introduciendo el concepto de doble derecho (Sanzo, 2017).

Las posteriores reformas de 2008 y 2011, aunque mantuvieron en teoría el enfoque de doble derecho, representan un viraje claro en términos de aceptación del paradigma de la activación, con una orientación mucho más nítida hacia la promoción laboral (Zabaleta, 2014). Este viraje hacia el paradigma de la activación se hace aún más nítido en la reforma de 2011, con el traspaso de la gestión de la RGI desde los Servicios Sociales al recién creado Servicio Vasco de Empleo, una muy superior insistencia en la disponibilidad para el trabajo, la introducción de formas más estrictas de control del comportamiento de las personas usuarias, el endurecimiento en el tratamiento de las obligaciones asociadas a la prestación e incluso la introducción de medidas directamente contraprestacionales, como la disponibilidad obligatoria para participar en proyectos de utilidad pública, que en la práctica nunca llegó a aplicarse. Esta reforma implicó también el incremento del periodo mínimo de empadronamiento previo para acceder a la prestación, y poco después, como consecuencia de la crisis financiera, la reducción de las cuantías garantizadas, desvinculándose en la práctica del SMI.

El periodo posterior a 2011 se caracteriza por dos elementos. Por un lado, la ruptura de los consensos políticos y sociales previos, que se traduce en un cuestionamiento radical por parte de determinados partidos políticos de algunos de los elementos básicos del sistema, como el acceso a la prestación de la población inmigrante irregular. Paralelamente, cabe hablar de un mayor cuestionamiento social y mediático de la prestación, de la emergencia de problemas importantes relacionados con su gestión, y, en cualquier caso, de un apoyo cada vez más ambivalente por parte de la ciudadanía (Aierdi y Moreno, 2017). Por otro, el temor de los gestores de la prestación al incremento del gasto vinculado a estas prestaciones, debido especialmente al impacto de la crisis financiera iniciada en 2008.

La reforma que actualmente se tramita mantiene una línea de continuidad respecto a la normativa anterior, aunque introduce también cambios de importancia. Entre ellos cabe destacar los siguientes (Departamento de Trabajo y Empleo, 2021):

- Incremento de las cuantías garantizadas, especialmente en los casos –como las familias con tres o más miembros y/o con menores a cargo– en los que el

modelo actual ha resultado menos eficaz en términos de reducción de la pobreza severa.

- Clarificación del concepto de unidad de convivencia, garantizando el acceso a las prestaciones de todas las unidades de convivencia que puedan residir en un mismo domicilio.
- Avances de cara a normalizar, simplificar y agilizar la gestión de las prestaciones –tanto desde el punto de vista de las personas usuarias como de la propia administración gestora–, así como de cara a clarificar los derechos y las obligaciones de las personas beneficiarias en su relación con la Administración.
- Adaptación al nuevo marco estatal, caracterizado por la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV)².
- Mejoras en la compatibilidad entre la prestación y los ingresos salariales, eliminando el carácter temporal de los actuales estímulos al empleo. Este mecanismo se ha demostrado eficaz a la hora de desactivar la llamada trampa de la pobreza y ofrecer una mejor protección a los trabajadores de bajos salarios (Zalakain, 2014).
- Mejoras en la coordinación entre los servicios sociales y los de empleo y garantía de ingresos.
- Mejoras en la gobernanza del sistema e impulso de las capacidades de evaluación, innovación, investigación y experimentación, mediante la creación de un órgano independiente encargado de desarrollar esas funciones.

Junto a la normativa en materia de garantía de ingresos, es preciso también hacer referencia a la legislación en materia de Servicios Sociales y, en menor medida, en materia de vivienda. En ese sentido, la Ley 8/2008 de Servicios Sociales establece un marco para facilitar el derecho subjetivo a los servicios sociales para las personas en situación o riesgo de exclusión. Así, las Administraciones locales y forales vascas están obligadas a desarrollar una serie de servicios específicos –viviendas tuteladas, centros de atención diurna y de acogida nocturna, centros residenciales, programas de intervención socioeducativa, etc.– para todas las personas que acrediten una situación de necesidad, generalmente a partir de la elaboración de un diagnóstico especializado mediante un instrumento específico de valoración de la exclusión social. Por su parte, la Ley 3/2015 de Vivienda establece el derecho subjetivo a la ocupación de una vivienda mediante el acceso a una vivienda en régimen de alquiler o mediante una prestación económica que, en 2022, asciende a 275 euros mensuales.

² Esta nueva prestación de la Seguridad Social, cuya gestión acaba de ser transferida al Gobierno Vasco, se plantea como una prestación suelo, y será complementada –en el caso de las personas con derecho a ambas prestaciones– por la RGI, que garantiza unas cuantías en general más elevadas. Manteniendo e incluso mejorando los actuales niveles de protección, la introducción del IMV implicará una mayor corresponsabilización de la Administración General del Estado en la financiación de las prestaciones de garantía de ingresos en Euskadi.

Finalmente, cabe hacer referencia a los sucesivos planes interinstitucionales de inclusión, que se plantean como herramienta esencial para la planificación y la articulación de las políticas vascas para la inclusión social.

3. POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL: COMPARATIVA TERRITORIAL Y EVOLUCIÓN DESDE 2008

Este apartado describe la extensión de las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social en Euskadi, y su evolución desde 2008, así como las principales diferencias que se observan respecto al conjunto de España y los países de la Unión Europea. La Tabla nº 1 recoge los principales indicadores relacionados con las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión para el periodo 2019/2020 en los tres ámbitos territoriales señalados. Los datos correspondientes a Euskadi son similares e incluso algo mejores que los correspondientes tanto a la Unión Europea como, especialmente, al conjunto de España.

Tabla nº 1. **INDICADORES BÁSICOS SOBRE POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN EN EUSKADI, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA (2020/21)**

Datos en % de la población

	Euskadi	España	UE27
Pobreza relativa antes de transferencias*	25,4	27,4	25,4
Pobreza severa antes de transferencias*	13,1	14,9	13,9
Pobreza relativa*	17,8	21,0	17,1
Pobreza severa*	6,1	9,5	6,8
Índice de Gini*	28,2	32,1	30,8
S80/S20*	4,4	5,7	5,2
Carencia material severa*	4,1	7,0	6,3
Tasa AROPE*	19,9	27,0	21,9
Tasa de exclusión social**	16,3	23,4	–
PIB per cápita***	32.400	25.200	29.900

Nota: *Los datos relativos a Euskadi se han recogido de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) 2020 del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Los datos relativos a España y la UE27 se han recogido de la EU-SILC 2020 de EUROSTAT. **Los datos relativos a Euskadi y a España se han recogido de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2021 de FOESSA. ***Los datos se expresan en PPC y se refieren en los tres casos a 2020 (EUROSTAT).

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, EUROSTAT, FOESSA

La mejor situación vasca en 2020 no oculta sin embargo que la evolución de estos indicadores ha sido, en casi todos los casos, peor en Euskadi que en la Unión Europea o que en el conjunto de España. La Tabla nº 2 recoge la variación que se ha producido entre 2008 y 2020 en los indicadores previamente analizados. Las tasas de variación son en todos los casos más elevadas para Euskadi, con diferencias, además, muy abultadas en algunos de esos indicadores.

Tabla nº 2. TASA DE VARIACIÓN DE LOS INDICADORES BÁSICOS SOBRE POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN ENTRE 2008 Y 2020 EN EUSKADI, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

	Euskadi	España	UE27
Pobreza relativa (antes de transferencias)	22,7	6,6	0,0
Pobreza severa (antes de transferencias)	61,7	24,1	6,9
Pobreza relativa	20,3	6,1	3,0
Pobreza severa	96,8	28,4	28,3
Índice de Gini	11,9	-0,9	-0,6
S80/S20	22,2	3,2	4,6
Carencia material severa*	-38,2	20,7	-29,3
Tasa AROPE**	-7,6	-6,3	-3,4
PIB per cápita en PPC	-1,5	-2,3	18,2

Nota: Los datos relativos a Euskadi se han recogido de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales. Los datos relativos a España y la UE27 se han recogido de la EU-SILC de EUROSTAT. *Se refiere a la variación entre 2012 y 2020. **Se refiere a la variación entre 2016 y 2020.

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, EUROSTAT

La razón del incremento de los indicadores de desigualdad y de pobreza severa en el País Vasco se explica fundamentalmente por el menor crecimiento de los ingresos de los grupos de menor renta. Mientras que entre 2008 y 2020 los ingresos mensuales netos constantes per cápita han crecido para el conjunto de la población vasca en un 11,2%, en el caso del 10% más pobre de la población se ha producido una reducción de sus ingresos, con una caída del 9,2%. En otros términos, mientras que los ingresos del 70% más favorecido de la población vasca se han incrementado en este periodo, en euros constantes, en un 13% –y los del 10% más favorecido en un 20%–, los ingresos del 20% con menor renta se han reduci-

do en un 2,6%. La brecha entre la decila con mayores ingresos y la decila con menores ingresos se ha incrementado en este periodo en un 32%, pasando de 5,2 a 6,9. En todo caso, mientras que la brecha entre la quinta y la novena decila se ha incrementado en un 10%, la brecha entre la quinta y la primera decila se ha incrementado casi en un 20%.

Así pues, no se trata solo de un incremento de la brecha entre los más ricos y los más pobres, sino de un incremento de la brecha que existe entre la parte mayoritaria de la población y la parte que está en una situación de pobreza o exclusión (Fundación FOESSA, 2022). Este incremento de los ingresos de la mayor parte de la población, con el consiguiente incremento de los umbrales de pobreza, combinado con la reducción en los ingresos de los grupos menos favorecidos, es lo que explica el hecho de que, incluso en un periodo de crecimiento económico, las tasas de pobreza y desigualdad hayan crecido de forma notable en Euskadi.

Es también importante señalar, en cualquier caso, que, cuando se tienen en cuenta los indicadores específicos de pobreza que recoge la EPDS³, se puede hablar de una estabilización de las tasas de pobreza de mantenimiento y de una reducción de los indicadores de pobreza de acumulación, lo que se traduce en una reducción de las tasas de pobreza real (que pasa para toda la CAPV del 6,1% en 2018 al 5,6% en 2020). Más concretamente, la reducción del indicador de pobreza de acumulación –que no ha dejado de caer desde 2000– muestra que las condiciones de vida a medio y largo plazo de la población y los indicadores asociados al patrimonio de reserva a su disposición mantienen la línea positiva que persistió incluso durante el periodo de crisis posterior a la inestabilidad financiera de 2008 (Órgano Estadístico Específico, 2021).

Los cambios en los indicadores globales señalados hasta ahora esconden, en cualquier caso, realidades muy diferentes si se analizan desde la perspectiva de los distintos grupos sociodemográficos. En efecto, las tasas de pobreza más elevadas corresponden a la población de nacionalidad no española (37,9%), a la población sin estudios (18,7%) y a la población menor de 15 años (13,6%), con tasas de pobreza de mantenimiento que triplican la de la población de 65 y más años. Por otra parte, es importante destacar que los cambios en las tasas de pobreza y de exclusión que se registran en Euskadi se relacionan en gran medida con los cambios que se vienen

³ Esta encuesta recoge tres dimensiones básicas de la pobreza: la de mantenimiento, la de acumulación y la real. La pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de ingresos económicos para abordar de forma regular la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. La pobreza de acumulación se relaciona con la incapacidad de los hogares para acceder a los bienes y servicios de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuado. La pobreza real recoge aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza (mantenimiento o acumulación) no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la vivencia de la pobreza.

produciendo en la estructura sociodemográfica vasca, especialmente si se tiene en cuenta el crecimiento poblacional de algunos grupos que, tradicionalmente, registran tasas de pobreza y exclusión más elevadas. Cabe señalar al respecto el incremento de la población inmigrante, así como, en menor medida, el peso creciente de los hogares unipersonales y monoparentales.

4. **ALCANCE Y EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN EUSKADI**

El carácter multidimensional de las políticas contra la exclusión social impide cuantificar con exactitud el alcance y la efectividad de esas políticas, en la medida en que, como antes se ha señalado, su perímetro o dimensión no está claramente fijada. Además, la disponibilidad de los datos relativos a muchas de las políticas que inciden en las situaciones de exclusión social es escasa o incompleta. Teniendo esas limitaciones en cuenta, en este apartado se recogen tres tipos de datos sobre el alcance y la efectividad de las políticas vascas contra la pobreza y la exclusión social.

- En primer lugar, se recogen los datos básicos relativos al número de personas beneficiarias de la RGI y usuarias de los principales centros y servicios destinados, en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales, a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión.
- En segundo lugar, se recogen los datos básicos sobre el gasto en diversas prestaciones de protección social, tanto para Euskadi como para la UE y el conjunto de España.
- En el tercer apartado se resume la evidencia disponible sobre la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de garantía de ingresos.

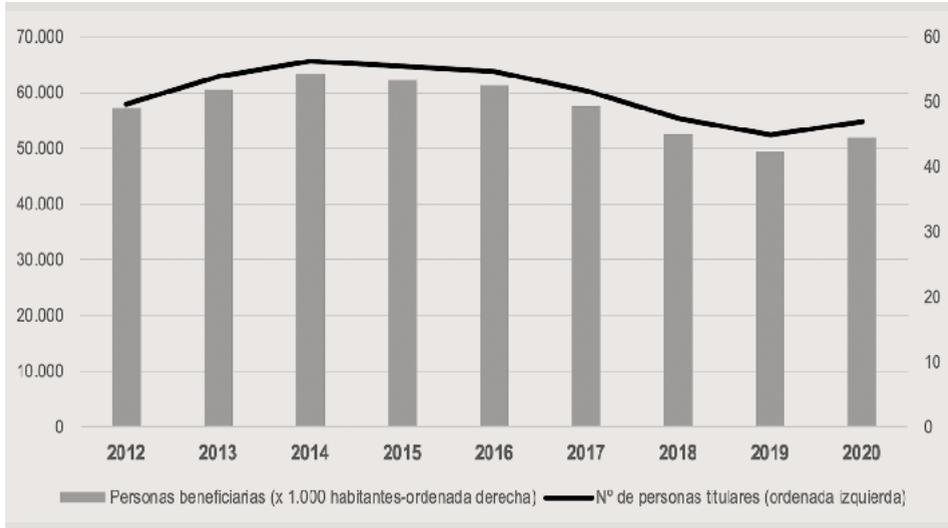
4.1. **El alcance de los principales servicios y prestaciones contra la pobreza y la exclusión social**

Como se ha señalado en la introducción, más allá de las políticas que puedan desarrollarse en el ámbito de la vivienda, el empleo, la salud o la educación, el grueso de las políticas frente a la exclusión social en Euskadi se desarrollan desde el sistema de garantía de ingresos y desde el sistema de Servicios Sociales.

En lo que se refiere al sistema de garantía de ingresos, en diciembre de 2020 percibían la RGI cerca de 55.000 hogares, con casi 100.000 personas beneficiarias (4,4% de la población). Como elemento de comparación cabe señalar que, durante todo el año 2020 se beneficiaron de esta prestación en Euskadi un total de 123.050 personas (5,6% de la población), mientras que en el conjunto de España lo hicieron un total de 795.861, que representan el 1,6% de la población (Secretaría de Estado de Derechos Sociales, 2021).

Gráfico nº 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS TITULARES Y BENEFICIARIAS DE LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS. PAÍS VASCO 2012-2020

Datos a diciembre de cada año



Fuente: Lanbide Servicio Vasco de Empleo

Tabla nº 3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PLAZAS Y LA COBERTURA POBLACIONAL DE LOS PRINCIPALES SERVICIOS SOCIALES PARA PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUSKADI (2012-2019)

		2012		2019	
		Nº de plazas	Cobertura	Nº de plazas	Cobertura
Primaria	Atención diurna	139	0,64	413	1,89
	Acogida nocturna	389	1,78	488	2,23
	Vivienda tutelada	413	1,89	921	4,21
Secundaria	Centro de día	491	2,25	1.038	4,74
	Acogida nocturna	15	0,07	27	0,12
	Centros residenciales	832	3,81	1.039	4,75
Total		2.279	10,45	3.926	17,94

Fuente: Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 2021. Cobertura por 10.000 habitantes.

En lo que se refiere a los Servicios Sociales, la Tabla nº 3 recoge el número de plazas residenciales y de atención diurna disponibles en Euskadi para personas en situación o riesgo de exclusión social, así como su cobertura, a partir del Informe de Evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (Departamento de Igualdad, Justicia y Política Sociales, 2021).

4.2. Gasto en prestaciones de protección social

El análisis del gasto destinado a las prestaciones de protección social más estrechamente relacionadas a la prevención de la pobreza, la desigualdad y la exclusión pone de manifiesto la singularidad del modelo vasco de garantía de ingresos y, en ese sentido, del modelo vasco de lucha contra la exclusión social.

Tabla nº 4. **GASTO POR HABITANTE EN DIVERSAS PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EUSKADI, ESPAÑA Y EUROZONA (2019)**

	Euskadi		España		Eurozona	
	€ p/h	%	€ p/h	%	€ p/h	%
Familia e infancia. Prestaciones económicas con y sin condición de recursos.	132,2	22,6	136,8	29,2	428,5	47,7
Vejez. Prestaciones económicas bajo condición de recursos.	54,7	9,4	145,1	31,0	60,6	6,7
Desempleo. Prestaciones económicas bajo condición de recursos.	61,7	10,6	103,9	22,2	86,7	9,6
Vivienda. Prestaciones económicas y servicios de atención directa.	74,4	12,7	26,5	5,7	119,4	13,3
Exclusión social. Prestaciones económicas.	219,7	37,6	33,8	7,2	158,3	17,6
Exclusión social. Servicios de atención directa.	41,8	7,2	22,4	4,8	45,5	5,1
Total	584,6	100,0	468,5	100,0	899,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y SEEPROS de EUROSTAT.

La Tabla nº 4 recoge seis tipos de prestaciones de protección social que cabe considerar directamente asociadas a las políticas contra la exclusión social: el conjunto de las prestaciones económicas orientadas a las familias con hijos/as, las prestaciones económicas para personas mayores condicionadas al nivel de renta, las prestaciones por desempleo condicionadas al nivel de renta, el conjunto de las prestaciones de protección social en el ámbito de la vivienda, las prestaciones económi-

cas en el ámbito de la exclusión y los servicios de atención directa en ese mismo ámbito. Si se tiene en cuenta el gasto por habitante en esas seis políticas, se observa que el gasto vasco es menor que el correspondiente a la Eurozona y algo superior que el correspondiente al conjunto de España. El menor gasto vasco, con relación a Europa, se explica por una menor inversión en el ámbito de la familia y la infancia, la vivienda y la protección asistencial por desempleo, que no se compensa íntegramente por el mayor gasto realizado en rentas de garantía de ingresos.

Por otra parte, con relación al conjunto de España, los datos de la Tabla nº 5 reflejan un modelo de financiación del gasto muy diferente en cada territorio. En efecto, el gasto que la Administración General del Estado realiza en Euskadi en prestaciones contributivas es mayor o similar al que realiza en el conjunto de España, mientras que el gasto en prestaciones asistenciales es claramente menor. La menor inversión que la Administración central realiza en prestaciones asistenciales en Euskadi se ve compensada, sin embargo, por un gasto autonómico cinco veces más elevado en Euskadi.

Tabla nº 5. **GASTO MENSUAL EN DIVERSAS PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EUSKADI Y ESPAÑA (2021)**

(euros/habitante)*

	España	Euskadi	Euskadi = España100
Pensiones contributivas (INSS)	216,0	328,4	152,0
Pensiones no contributivas (IMSERSO)	3,9	2,3	60,2
Prestaciones por desempleo (SEPE)	40,4	31,4	77,6
Nivel contributivo	27,4	25,0	91,2
Nivel asistencial	13,0	6,4	49,2
Asignación económica por hijo a cargo (INSS)	2,0	2,0	98,9
Rentas mínimas (CCAA)	41,6	205,8	494,7
Total	306,2	412,6	134,7

Nota: *El gasto prestaciones de la AGE se refiere a septiembre de 2021. El gasto en rentas mínimas se refiere al total del gasto ejecutado en 2020, dividido entre 12.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de rentas mínimas de inserción 2020 del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y de la Estadística sobre Distribución Geográfica de las Prestaciones Sociales del Ministerio de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones.

Cabe señalar, finalmente, con relación al gasto vasco en protección social, las elevadas cuantías que las Haciendas forales vascas destinan en el marco del IRPF a

beneficios fiscales orientados a fines sociales que coinciden, o se solapan, con el gasto en prestaciones de protección social. Concretamente, las Haciendas vascas dejan de ingresar anualmente en torno a 900 millones de euros –cerca del 1,15% del PIB– por deducciones en cuota por descendientes, anualidades a hijos/as, edad, ascendientes, discapacidad y vivienda. A estas deducciones en cuota se deberían añadir las desgravaciones por aportaciones a EPSV y por tributación conjunta, así como las bonificaciones por trabajo.

Tabla nº 6. GASTO EN BENEFICIOS FISCALES PARA FINES SOCIALES EN EUROS Y % DEL PIB EN 2018

	Euros	% del PIB
Descendientes y anualidades a hijos/as	318.281.000	0,40
Ascendientes y edad	132.122.000	0,17
Discapacidad	152.272.000	0,19
Vivienda	309.644.000	0,39
Total	912.319.000	1,15

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2018.

Este elevado nivel de gasto fiscal plantea dos inconvenientes, estrechamente relacionados. Por una parte, el gasto en beneficios fiscales es en ocasiones más elevado que el realizado mediante prestaciones de protección social. En el caso de la vivienda, los 309 millones de euros destinados a beneficios fiscales contrastan con los 159 millones de euros destinados a las políticas de protección social en el ámbito de la vivienda. A su vez, los 280 millones en beneficios fiscales por discapacidad, edad y ascendientes contrastan con un gasto cercano a los 220 millones de euros en prestaciones económicas para las personas en situación de dependencia y en pensiones no contributivas de vejez e invalidez. Las prestaciones contributivas y no contributivas destinadas a las familias con hijos/as –en torno a 288 millones– son inferiores a los 318 millones destinados a las deducciones por descendientes del IRPF.

Por otra, el gasto en beneficios fiscales tiene un carácter claramente regresivo, en la medida en que no se benefician de él –o no al menos íntegramente– las personas de ingresos bajos que no presentan declaración de renta o que generan una deuda tributaria insuficiente para aprovechar estas deducciones en su integridad. Además, contribuye a la creación de sistemas prestacionales paralelos para la cobertura de necesidades similares, que en ocasiones únicamente se diferencian por el nivel de renta de sus beneficiarios, reforzando la distinción entre «contribuyentes» y «asistidos» (Zalakain, 2019).

4.3. La capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de garantía de ingresos

La inversión pública destinada al sistema vasco de garantía de ingresos –del orden de 500 millones de euros anuales, como se ha dicho–, tiene un efecto indudable en la prevención de la pobreza en Euskadi. Este efecto se analiza desde dos perspectivas:

- En primer lugar, se recogen los datos respecto a la cobertura del sistema de RGI/PCV/AES respecto a la población potencialmente demandante de este tipo de ayudas y sobre el porcentaje de esa población que supera las situaciones de pobreza mediante la percepción de estas prestaciones.
- En segundo lugar, se recogen los datos relativos a la reducción de las tasas generales de pobreza que obtienen, tanto en Euskadi como en España y en la Eurozona, las prestaciones económicas distintas de las pensiones contributivas.

Evidencia disponible sobre el impacto del sistema vasco de garantía de ingresos

Los datos de la EPDS ponen de manifiesto la importante capacidad de reducción de la pobreza que tienen las prestaciones que conforman el sistema vasco de ga-

Tabla nº 7. **INDICADORES RELATIVOS AL IMPACTO DEL SISTEMA RGI/PCV/AES EN LA PREVENCIÓN DE LA POBREZA REAL. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA. 2008 A 2020**

		2008	2012	2014	2016	2018	2020
% población	Potencialmente demandante	6,1	8,5	9,6	9,1	9,1	8,4
	Atendida en el sistema	3,9	6,1	7,0	6,3	6,3	5,9
	No sale de la pobreza	2,0	3,0	3,3	2,9	3,3	3,1
	Sale de la pobreza	1,9	3,2	3,7	3,3	3,1	2,8
	No atendida en el sistema	2,2	2,3	2,6	2,8	2,8	2,5
	% de reducción	31,1	37,6	38,5	36,8	33,6	33,3
% colectivo de riesgo	Potencialmente demandante	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Atendida en el sistema	63,9	71,8	72,9	69,3	69,3	70,2
	No sale de la pobreza	32,8	35,3	34,4	32,5	35,7	37,0
	Sale de la pobreza	31,1	37,6	38,5	36,8	33,6	33,3
	No atendida en el sistema	36,1	27,1	27,1	30,7	30,7	29,8

Fuente: EPDS 2020.

rantía de ingresos, con una reducción de las tasas generales de pobreza de entre el 31% y el 38% en cualquiera de los años analizados. La Tabla nº 7 recoge, para diversos años, el número y porcentaje de población en situación de necesidad económica que podría ser potencialmente demandante de la RGI, la parte de esa población que efectivamente accede a la prestación, la que no lo hace y la que, percibiendo la prestación, sale y no sale de la situación de pobreza.

Así, en 2020, 182.000 personas, el 8,4% de la población vasca, estaría –si se tienen en cuenta únicamente sus ingresos propios y los que se obtienen de los sistemas estatales de protección social– en situación de pobreza real si no existiera la RGI. Ese año, el 5,9% de la población accede al sistema, lo que equivale al 70,2% del colectivo de riesgo⁴. De ese grupo, algo menos de la mitad –el 2,8% de la población– sale de su situación de pobreza gracias a la percepción de la prestación, mientras que el resto, aun percibiendo la prestación, se mantiene en una situación de necesidad. En otras palabras, del conjunto de la población potencialmente demandante, en torno al 70% percibe la prestación y en torno al 33% sale de la pobreza gracias a ello. Se reduce drásticamente en cualquier caso la intensidad de la pobreza que padecen estas familias, es decir, la distancia entre los ingresos reales de la población beneficiaria y los umbrales económicos que definen la pobreza.

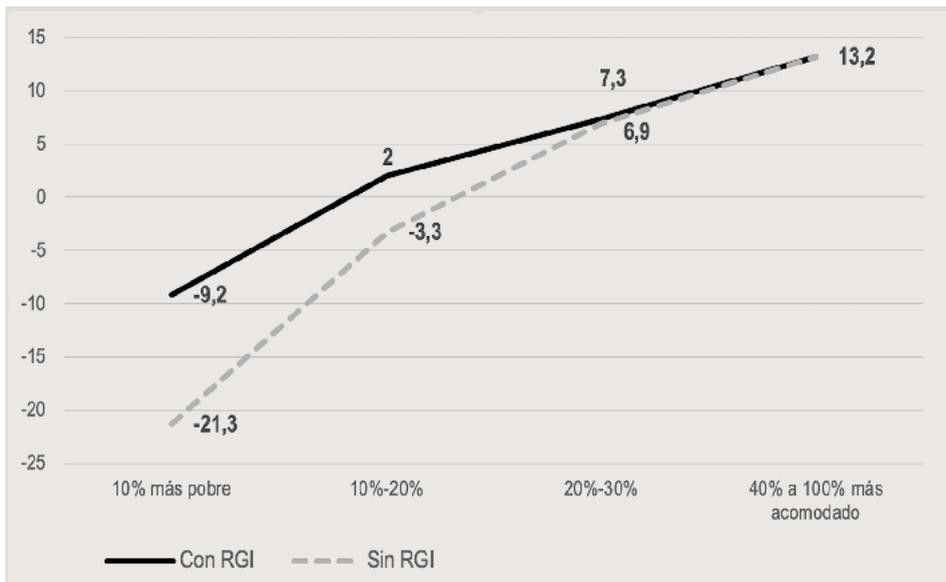
Esta capacidad de reducción de la prevalencia y, sobre todo, la intensidad de la pobreza no es de extrañar si se tiene en cuenta que, de acuerdo a la EPDS, el 51,7% de los ingresos de las personas receptoras de la RGI, y el 42,4% de los ingresos que percibe el conjunto de la población en situación de pobreza, proviene del sistema vasco de garantía de ingresos. El resto de las rentas de la población vasca en situación de pobreza proviene fundamentalmente del empleo (24,4%), las pensiones de la Seguridad Social (8,7%) y las prestaciones por desempleo (16,5%). Es patente, por otra parte, el muy diferente peso que en los ingresos de los hogares pobres del País Vasco tienen los ingresos derivados del sistema vasco de garantía de rentas y los derivados de los sistemas de protección de ámbito estatal y está por ver en qué medida la consolidación del IMV modificará esta situación (Fundación FOESSA, 2022).

El sistema vasco ha sido, en cualquier caso, capaz de reducir el proceso de incremento de la desigualdad al que antes se ha hecho referencia. En efecto, sin la acción de este sistema de protección, la caída de los ingresos medios netos del 10% más desfavorecido en la distribución de ingresos (D1) habría sido de -21,3% entre 2008 y 2020, en términos de euros constantes. El sistema también contribuye de forma positiva en el segundo grupo más desfavorecido (D2). Este grupo, que ve aumentar los ingresos me-

⁴ Las situaciones de riesgo incluyen tanto a las personas afectadas por situaciones de pobreza real, en el marco de la metodología EPDS, como a las que se enfrentan a los problemas económicos que fundamentan el acceso al sistema de prestaciones. Incluye, por tanto, a personas que cumplen los requisitos de acceso a la RGI, pero también a las que, aun estando en situación de necesidad, no cumplen los requisitos administrativos de acceso.

dios a precios constantes en un 2,0% entre 2008 y 2020, solo consigue este resultado gracias a la aportación del sistema RGI/PCV/AES. Sin este apoyo, los ingresos de este grupo habrían caído un -3,3% (Órgano Estadístico Específico, 2021).

Gráfico nº 2. **EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS INGRESOS MEDIOS EQUIVALENTES PER CÁPITA DE LAS DECILAS DE INGRESOS 1, 2, 3 Y 4 A 10, CON Y SIN INGRESOS PROCEDENTES DEL SISTEMA RGI/PCV/AES*. PERIODO 2008-2020**



Nota: * Ingresos mensuales netos constantes.

Fuente: EPDS, 2020.

Dejando de lado los análisis realizados mediante encuestas, el análisis de los expedientes de las personas perceptoras de la RGI también apunta a la notable capacidad de reducción de la pobreza de la RGI entre las personas que acceden a la prestación. En ese sentido, el *Documento de Bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión* (Departamento de Trabajo y Empleo, 2021) recoge algunos datos que permiten cuantificar desde otra perspectiva la efectividad del sistema vasco de garantía de ingresos.

De acuerdo a ese análisis, el 82,8% de las personas que acceden a la RGI están en situación de pobreza severa con sus propios ingresos, con tasas que oscilan entre el 55% de las unidades encabezadas por personas mayores de 65 años y el 96% en el caso de las familias de cuatro o más miembros. Tras la percepción de la RGI y, en su caso, la PCV, la tasa de pobreza severa se reduce al 9,8% de esta población, lo que

supone una reducción cercana al 90%. La mayor capacidad de reducción de la pobreza severa se obtiene en los hogares unipersonales y los encabezados por mayores de 65 años –erradicándose casi por completo en estos casos las situaciones de pobreza severa–, mientras que se mantienen en niveles todavía altos –con menores porcentajes de reducción de las situaciones de necesidad– entre las familias de tres o más miembros y las familias con hijos/as a cargo.

Las evaluaciones de la RGI disponibles también ponen de manifiesto la ausencia de efectos adversos en términos de incentivos a la inactividad. De acuerdo a los estudios realizados, la RGI no retrasa o frena el acceso al empleo de quienes la perciben y, de hecho, las medidas de activación específicamente orientadas a este colectivo resultan efectivas para acelerar la transición de la prestación al empleo (De La Rica y Gorjón, 2019). Más concretamente, las evaluaciones realizadas han mostrado que las tasas de salida al empleo de los perceptores de RGI y el resto de personas desempleadas registradas difieren notablemente, como también lo hacen sus características. Sin embargo, si se tienen en cuenta las características personales de quienes reciben la prestación y de quienes no la reciben (edad, sexo, formación, duración del desempleo, cargas familiares...) se concluye que la RGI en sí misma no retrasa la salida a un empleo, sino que la menor salida a un empleo de los beneficiarios de la RGI respecto a los no beneficiarios se debe exclusivamente a las diferencias en sus características personales (menor capital humano y mayor duración en el desempleo, principalmente).

La capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de garantía de ingresos en perspectiva comparada

Desde un punto de vista comparado –y teniendo en cuenta, además de las prestaciones correspondientes al sistema vasco de garantía de ingresos, las prestaciones asistenciales por desempleo, vejez y apoyo a las familias de ámbito estatal–, puede decirse que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto del sistema vasco de protección social es intermedia, al menos si se compara con otros países de Europa. Esta capacidad, además, se ha ido reduciendo con el tiempo.

La Tabla nº 8 recoge, para 2020, las tasas de pobreza severa y de pobreza relativa antes y después de las transferencias distintas de las pensiones, así como la variación de las tasas de pobreza que cabe atribuir a esas transferencias. La tabla pone de manifiesto cómo, con tasas de pobreza antes de transferencias relativamente similares en los tres territorios –algo más bajas, en todo caso, en Euskadi–, las tasas reales de pobreza son tanto en Euskadi como en la Eurozona más bajas que en España, debido a una capacidad de reducción de la pobreza más elevadas.

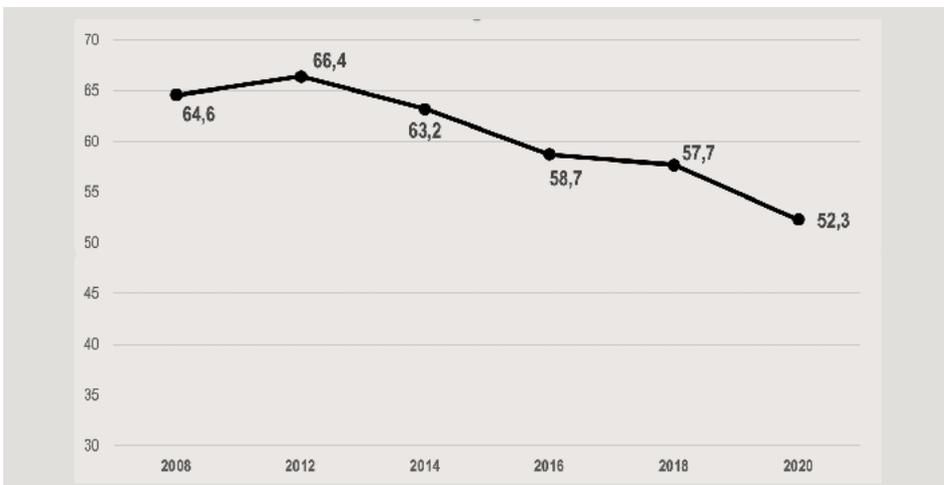
Tabla nº 8. TASAS DE POBREZA SEVERA Y RELATIVA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS Y PORCENTAJE DE REDUCCIÓN EN EUSKADI, ESPAÑA Y LA EUROZONA (2020)

		Antes	Después	Reducción
Pobreza severa	Euskadi	13,1	6,1	-52,3
	España	14,9	9,5	-36,2
	Eurozona	14,7	7,0	-52,4
Pobreza relativa	Euskadi	25,4	17,8	-30,0
	España	27,4	21,0	-23,4
	Eurozona	25,7	17,3	-32,7

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC de EUROSTAT y EPDS 2020.

El Gráfico nº3 pone por otra parte de manifiesto, desde la perspectiva evolutiva, que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto de las prestaciones asistenciales para la población menor de 65 años se ha ido reduciendo progresivamente a lo largo de la última década.

Gráfico nº 3. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA SEVERA ENTRE LA POBLACIÓN MENOR DE 65 AÑOS EN EUSKADI MEDIANTE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES. 2008-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPDS.

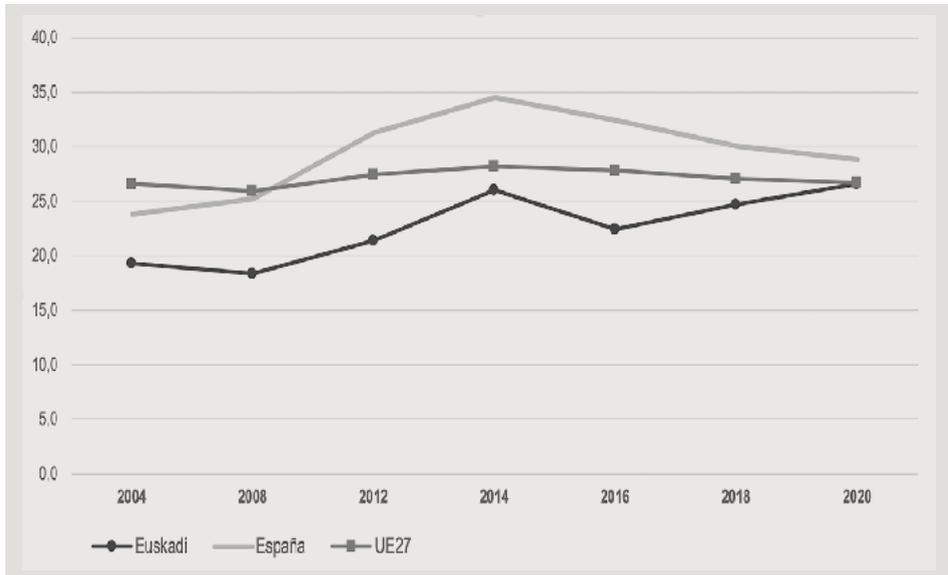
5. **MODELO PRODUCTIVO, CRECIMIENTO E INCLUSIÓN SOCIAL EN EUSKADI**

Como explican Franco y Wilson (Franco y Wilson, 2022), «el País Vasco es reconocido por ser un territorio que ha construido, de manera proactiva y constante a lo largo de varias décadas, una estrategia territorial efectiva y centrada en la industria. A partir de la grave crisis de finales de los años 70 del siglo pasado, en la que se enfrentaba a una situación de declive industrial, alto desempleo y al impacto negativo del terrorismo, se ha llevado a cabo un proceso prolongado de crecimiento y transformación socioeconómica (...). Esta transformación hacia una región internacionalmente competitiva, orientada a la innovación, socioeconómicamente avanzada y con un alto grado de inclusividad ha dado lugar a varios estudios internacionales que identifican al País Vasco como un caso de éxito de desarrollo económico». Efectivamente, con tasas de desempleo similares o incluso superiores a las del conjunto de España durante los años 80 y 90, las tasas vascas de desempleo han sido sustancialmente inferiores a las del conjunto del Estado, tanto en los periodos de crecimiento como en los periodos de recesión, a lo largo de las dos últimas décadas.

El trabajo de Wilson y Franco asocia en un marco común los indicadores de competitividad y bienestar, diferenciando la dimensión del bienestar, la de los resultados económico-empresariales y la relacionada con el contexto estructural. El informe concluye señalando que, en lo que se refiere a los indicadores de desempeño económico-empresarial y de competitividad, las bases en el País Vasco están bien consolidadas, al margen de que en cada una de las dimensiones analizadas sea posible identificar ámbitos de mejora para la recuperación y renovación post-pandemia.

Son precisamente esas bases las que, en buena medida, explican la mejor situación vasca también desde el punto de vista de la pobreza y la desigualdad, en la medida en que –junto a la capacidad de reducción de la pobreza del sistema de protección social–, las tasas de pobreza reales se relacionan con las tasas de pobreza primarias que genera el mercado. Sin embargo, como se ha señalado previamente, la situación en el País Vasco ha ido, en lo que a la pobreza primaria se refiere, deteriorándose y convergiendo con la situación española y europea, lo que implica una presión añadida para el modelo de protección social. En efecto, si en 2004/2005 la tasa de pobreza relativa o bajos ingresos antes de transferencias de la población menor de 65 años era en Euskadi equivalente al 72% de la europea, en 2020 ambas tasas son prácticamente idénticas.

Gráfico nº 4. **EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA RELATIVA DE LA POBLACIÓN MENOR DE 65 AÑOS ANTES DE TRANSFERENCIAS EN EUSKADI, ESPAÑA Y EUROPA**



Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS y EU-SILC.

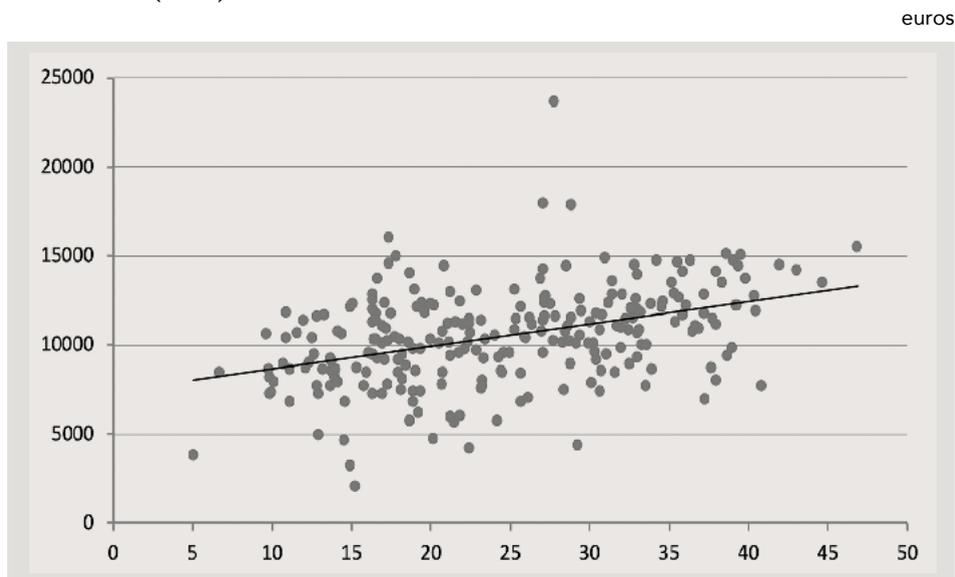
Aunque no es el argumento central de este artículo, no puede dejarse de lado por otra parte el impacto que tiene el modelo de financiación autonómico sobre la capacidad de gasto en las políticas de protección social en Euskadi. En efecto, el modelo de financiación del gasto público vasco se caracteriza por tres elementos (SIIS, 2021):

- Una amplia capacidad de decisión en cuanto a la política fiscal que, en cualquier caso, ha mantenido en líneas generales la convergencia respecto al territorio de régimen común, con una presión fiscal comparativamente baja en el entorno europeo.
- Un sistema casi autónomo de financiación del gasto público no vinculado a la Seguridad Social, que incluye la financiación del gasto en salud, educación, servicios sociales y garantía de ingresos y que, mediante el sistema del Cupo, no se ve mermado por las transferencias interterritoriales que en los demás países las regiones ricas realizan a las regiones pobres del Estado en el que se integran.
- Un sistema de Seguridad Social en el que prevalece el principio de caja única y del que se ven particularmente beneficiadas las comunidades más envejecidas –como la vasca– o económicamente menos dinámicas.

En todo caso, los análisis previamente realizados ponen de manifiesto la vinculación entre un modelo productivo orientado a la industria y a la innovación y tasas más elevadas de bienestar. En efecto, la estructura productiva de las comarcas y de los municipios vascos parece tener una cierta relación, a nivel municipal, con los ingresos de la población más pobre, con las tasas de desigualdad de cada municipio y con la demanda de prestaciones.

El Gráfico nº 5 recoge la relación entre el porcentaje de población ocupado en el sector industrial y la renta familiar media del 20% de población vasca con menores ingresos, de acuerdo a la Estadística de la Renta Personal y Familiar de EUSTAT, para el conjunto de los municipios vascos. La relación entre ambas variables es positiva y cuanto mayor es el peso del empleo industrial, mayor es el ingreso medio de las familias con menor renta, siendo la correlación entre ambas variables relativamente fuerte (0,409). En primera instancia, por tanto, puede decirse que existe una cierta relación entre el empleo industrial y los ingresos de la población con menor renta.

Gráfico nº 5. PESO DEL EMPLEO INDUSTRIAL (ABSCISA) E INGRESOS MEDIOS (EJE DE ORDENADAS, EN EUROS), DEL 20% DE POBLACIÓN MÁS POBRE, POR MUNICIPIOS EN EUSKADI (2019)

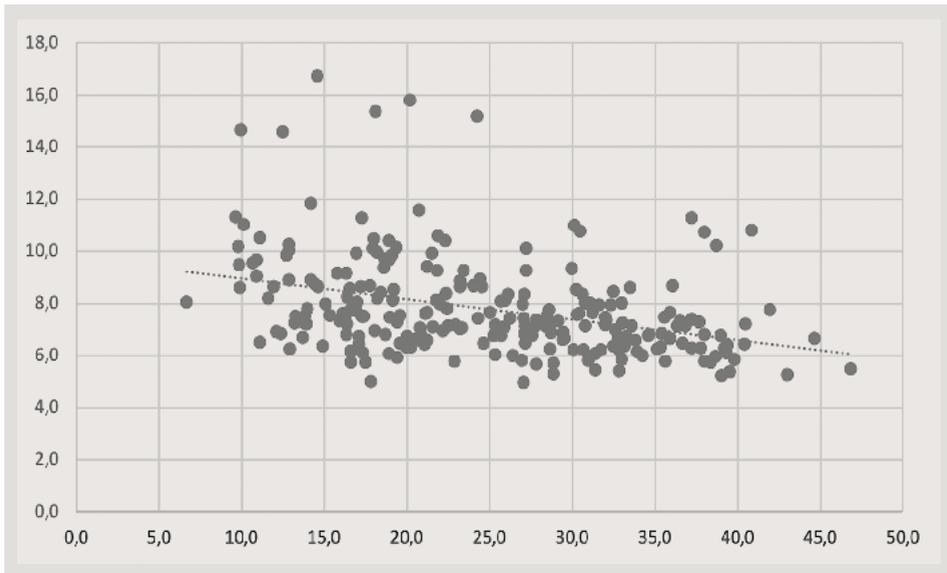


Fuente: Elaboración propia a partir de Udalmap, de EUSTAT.

También se observa una correlación, en este caso negativa y más débil (-0,374), entre el peso del empleo industrial en cada municipio y la ratio D90/D10 relativa a

la renta familiar. Cuanto mayor es el peso del empleo industrial, más baja tiende a ser esa ratio y más baja por tanto la tasa de desigualdad (al menos si se tiene en cuenta ese indicador). El eje vertical recoge la ratio D90/D10, mientras que el eje horizontal recoge el peso del empleo industrial, y se observa cómo a medida que crece el peso del empleo industrial se reduce la diferencia entre los ingresos muy altos y muy bajos.

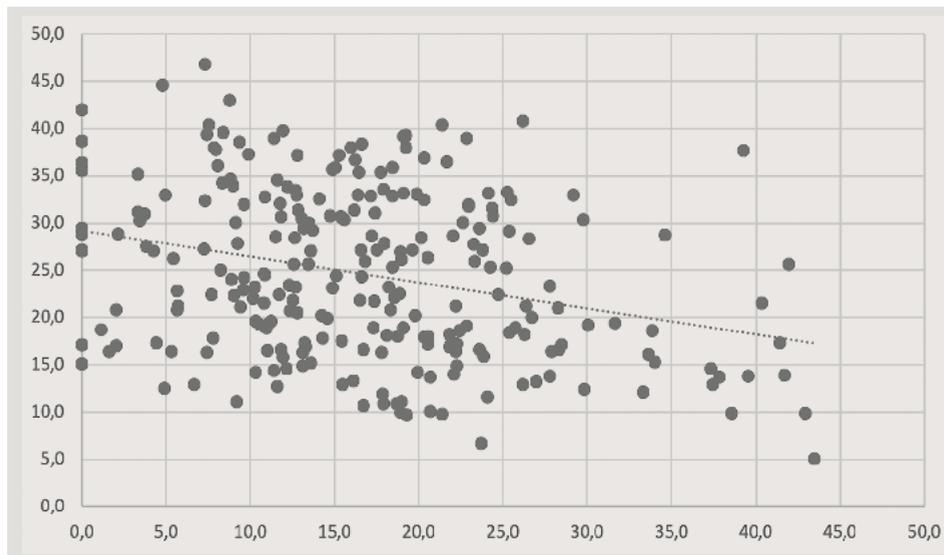
Gráfico nº 6. **PESO DEL EMPLEO INDUSTRIAL Y RATIO D90/D10 EN LOS MUNICIPIOS DE EUSKADI (2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Udalmap.

Finalmente, también se observa una correlación negativa, más débil que en los casos anteriores (-0,291), entre la tasa de personas perceptoras de la RGI y el peso del empleo industrial de cada municipio. El eje horizontal recoge la tasa de personas titulares de la RGI por cada mil habitantes en 2020 –que oscila entre el 0 y el 45 aproximadamente–, mientras que el eje vertical recoge el peso del empleo industrial a nivel local. Aunque la correlación es débil, se observa con claridad que, cuanto más bajo es el porcentaje de empleo en el sector industrial, más alta es la proporción de titulares de la RGI en relación a la población.

Gráfico nº 7. **PESO DEL EMPLEO INDUSTRIAL Y PORCENTAJE DE TITULARES DE LA RGI POR CADA MIL HABITANTES (2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Udalmap.

6. CONCLUSIONES

Este artículo describe las principales características del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social, tanto desde el punto de vista de su alcance como de sus resultados, y analiza la relación que existe entre crecimiento económico, modelo productivo y desigualdad en Euskadi. Sus principales conclusiones son las siguientes:

- Euskadi registra en la actualidad tasas de pobreza, desigualdad o exclusión social menores que las correspondientes al conjunto de España y similares a las del conjunto de la Unión Europea. La mejor situación vasca en 2020 no oculta sin embargo que la evolución de estos indicadores desde 2008 ha sido peor en Euskadi que en la Unión Europea o que en el conjunto de España.
- El deterioro de la situación en Euskadi se asocia fundamentalmente al incremento de la desigualdad de ingresos. En un contexto de crecimiento económico, los ingresos de los grupos de menor renta crecen en menor medida que los del conjunto de la población, y la brecha entre una minoría pobre y una mayoría no pobre es cada vez mayor.
- Junto a la efectividad del modelo vasco de protección social, una de las razones que históricamente han explicado las bajas tasas de pobreza y desigualdad en Euskadi se relaciona con la existencia de un modelo productivo capaz de generar tasas relativamente bajas de pobreza y desigualdad antes de transferencias, al menos desde una perspectiva comparada. Puede pensarse,

por tanto, en líneas muy generales, que Euskadi ha sido capaz de mantener durante años una posición favorable tanto en términos predistributivos como redistributivos.

- En los últimos años, sin embargo, las tasas de pobreza primaria han ido creciendo en Euskadi en mayor medida que en los países de nuestro entorno, sin que el modelo de protección social haya podido absorber plenamente el incremento de las situaciones de necesidad generadas por el funcionamiento del mercado laboral y los sistemas contributivos de protección. En otros términos, se ha producido un deterioro de la capacidad predistributiva del tejido productivo vasco, que no es suficientemente compensado mediante las políticas redistributivas.
- Los datos apuntan a la existencia de una cierta asociación, a nivel local, entre el peso del empleo industrial y los indicadores de pobreza, desigualdad y demanda de prestaciones de garantía de ingresos. Desde 2008, sin embargo, el peso del empleo industrial se ha reducido en la práctica totalidad de las comarcas vascas. El papel que el modelo productivo vasco tiene en el mantenimiento de unas tasas relativamente bajas de desigualdad podría por tanto verse comprometido en el medio y largo plazo.

En resumen, aunque los datos ponen de manifiesto la notable capacidad que el modelo vasco de garantía de ingresos tiene para la prevención de la pobreza y la exclusión, el incremento de las tasas de pobreza antes de transferencias supone una amenaza para la sostenibilidad y la efectividad de las políticas de garantía de rentas. En ese contexto, uno de los principales retos para la cohesión social pasa en Euskadi por mantener una base productiva con una suficiente capacidad predistributiva, mejorando al mismo tiempo el impacto redistributivo del sistema de protección social.

Los datos recogidos en el artículo también ponen de manifiesto en qué medida la efectividad de las políticas de protección en cuanto a la reducción de la pobreza en la población no pensionista se ha ido reduciendo en el tiempo y descansa mayoritariamente en el sistema de RGI/AES/PCV. Sería, por tanto, necesario rediseñar otras políticas –desde los beneficios fiscales en el IRPF a las prestaciones familiares por hijo a cargo– para aumentar su capacidad de reducción de la pobreza, además de reforzar el papel de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social en Euskadi.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIERDI, X.; MORENO, G. (2017): Actitudes hacia la renta de garantía de ingresos: solidaridad, culpabilización individual y preferencia nacional. *Zerbitzuan*, 64, 89-108.
- DE LA RICA, S.; GORJÓN, L. (2019): «Assessing the impact of a minimum income scheme: the Basque Country case». *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 10(3-4), 251-280.
- DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES (2021): «Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza.
- DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO (2022): «Quinto borrador del anteproyecto de ley del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- (2021): «Documento de Bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- FRANCO, S.; WILSON, J. (2022): «Informe de Competitividad del País Vasco 2021. Construir la competitividad al servicio del bienestar». Donostia – San Sebastián: Orkestra Instituto Vasco de Competitividad.
- FUNDACIÓN FOESSA (2022): «Informe sobre exclusión y desarrollo social en el País Vasco. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2021». Madrid: Fundación FOESSA.
- ÓRGANO ESTADÍSTICO ESPECÍFICO (OEE) (2021): «Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2020». Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.
- SANZO, L. (2017): «La condicionalidad en la política de garantía de ingresos en Euskadi». *Zerbitzuan*, 64, 57-68.
- (2019): «La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES)». *Barcelona Societat*, 23, 46-62.
- (2020): «From industrial restructuring to the financial crisis: Mainstream nationalism and minimum income in the Basque Country». *Social Policy & Administration*, 54(4), 539-555.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE DERECHOS SOCIALES (2021): «El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2020». Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- SIIS (2021): «Gasto, financiación y sostenibilidad de los Servicios Sociales en Euskadi». Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- ZABALETA, G. (2012): Derecho y activación: dos claves de evolución. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 87-101.
- ZALAKAIN, J. (2014): «El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco». *Lan Harremanak*, 31, 36-62.
- (2019): «La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables». *Zerbitzuan*, 68, 111-141.