

EL PAPEL DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS EN EL ABORDAJE DE LA POBREZA EN EL EMPLEO: LA EXPERIENCIA DEL PAÍS VASCO

JOSEBA ZALAKAIN

SIIS Centro de Documentación y Empleo

ABSTRACT

Como consecuencia del incremento del número de trabajadores pobres, varios países de Europa han modificado sus sistemas de garantía de ingresos en los últimos años para permitir una compatibilización más sencilla entre prestaciones asistenciales e ingresos laborales. Lejos de ser un objetivo secundario o menor, la idea de que resulta necesario hacer compatible, conceptual y administrativamente, la percepción de un salario bajo con el acceso al sistema de garantía de ingresos ha estado en el centro de la arquitectura de la nueva generación de rentas mínimas en Europa. Este artículo describe por una parte las reformas realizadas en ese sentido en Francia y Reino Unido y, por otra parte, analiza el impacto del sistema de estímulos al empleo desarrollado en el marco de la RGI en Euskadi. De acuerdo al análisis realizado, aun con las limitaciones introducidas en los últimos años, ese dispositivo ha sido capaz de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral entre la población vinculada al mercado de trabajo en Euskadi, sin arrastrar a la baja los salarios y consiguiendo una tasa de acceso a la prestación superior a la que se registra en países que han dedicado mayores recursos a estas prestaciones.

Palabras clave: Renta de Garantía de Ingresos, prestaciones asistenciales, ingresos laborales.

Langile pobreen zenbakia igotzearen ondorioz, Europako zenbait Estatuk euren diru-sarrerak bermatzeko sistemak aldatu dituzte azken urteotan asistentzia-prestazioen eta lan-sarreraren arteko bateragarritasuna errazagoa egin ahal izateko. Hori ez da bigarren mailako helburua, soldata txikia jasotzea eta diru-sarrerak bermatzeko sistemara sarbidea bateragarri egin behar Europako gutxieneko errenten sorrera berrien arkitekturaren muinean dago. Artikulu honek deskribatzen du, batetik, Frantzia eta Erresuma Batuan zentzu horretan aurrera eramandako erreformak eta, bestetik, Euskadin Diru-sarrerak Bermatzeko Sistemaren baitan enplegurako pizgarri sistemaren eragina aztertzen du. Egindako analisiaren arabera, azken urteotan murrizketak egon badira ere, gailu hori gai izan da Euskadin lan-merkatuarekin lotutako herritarren modu esanguratsuan lan-pobreziaren fenomenoaren modu esanguratsuan txikitzeko, soldatek ez baitute behera egin eta era honetako prestazioetara baliabide gehien dedikatu dituzten Estatuetan erregistraturiko baino sarbide tasa altuagoa lortu delako.

Hitz gakoak: Diru-sarrerak bermatzeko sistema, asistentzia-prestazioak, laneko sarrerak.

As a consequence of the increase in the number of poor workers, several European countries have changed their income support systems in recent years to simplify compatibility between welfare benefits and employment income. Far from being a secondary or a minor objective, the idea that it is necessary to make earning low pay conceptually and administratively compatible with recourse to the income support system has been at the centre of a new generation of minimum income architecture in Europe. On the one hand this article describes the reforms in this direction in France and the United Kingdom, while on the other it assesses the impact of the system to boost employment implemented within the framework of income support in the Basque Country. According to this analysis, even with the limitations introduced in recent years, this structure has managed to significantly reduce the phenomenon of in-work poverty among the population associated with the labour market in the Basque Country, without dragging salaries down and achieving greater access to benefits than that recorded in countries that have devoted more resources to benefits of this kind.

Key words: income support, welfare benefits, employment income.

1. Garantía de ingresos, activación laboral y pobreza en el empleo

Tradicionalmente, los sistemas de garantía de ingresos y, en particular, las rentas mínimas de inserción desarrolladas en nuestro entorno a partir de los años 80 del siglo pasado, han estado enfocados a ofrecer una cobertura económica mínima a las personas que carecen de ingresos económicos por no poder participar, temporal o definitivamente, en el mercado de trabajo. Al margen de que estas rentas mínimas hayan podido ser entendidas como *última red de seguridad* —en su acepción y formulación clásica— o como *trampolín para el empleo* —en la lógica de la activación y la inclusión activa— el objeto inicial de estas prestaciones ha sido el de ofrecer a las personas sin empleo y sin acceso a otras fuentes de renta unos ingresos mínimos (y, generalmente de forma conexas, los apoyos necesarios para la inclusión social o laboral, con una serie de condiciones o contraprestaciones variables en función del país y del momento histórico).

Las rentas mínimas de inserción han tenido tradicionalmente un carácter subsidiario y diferencial¹. Como se ha señalado en trabajos anteriores (SIIS, 2011), tras estos principios subyace una consideración de las personas beneficiarias como carentes de todo ingreso propio, lo que simplifica tanto conceptual como administrativamente la gestión de la prestación de ingresos mínimos. La extensión de las situaciones de precariedad laboral y la emergencia del fenómeno de los trabajadores pobres ha ido sin embargo abriendo el acceso a estas prestaciones a personas vinculadas al empleo y que perciben, con mayor o menor regularidad, ingresos salariales propios, con lo que la prestación asistencial pasa a tener un carácter eminentemente complementario. Ello implica cambios tanto de tipo administrativo —con dificultades relativas a la gestión— como conceptuales, que afectan de forma determinante a la función de las prestaciones de garantía de ingresos en un contexto de precarización laboral.

Desde el punto de vista administrativo, la inadaptación viene marcada por las dificultades para tener en cuenta los frecuentes cambios en los ingresos y en la situación personal de las personas que tienen una vinculación a menudo desigual e intermitente con el mercado de trabajo, con frecuentes pagos indebidos, reclamación de devoluciones, etc. Desde el punto de vista conceptual, en la medida en que estas personas pueden no presentar problemas de exclusión social y precisar, únicamente, un cierto nivel de protección económica debido precisa-

¹ Por subsidiaridad se entiende el propósito normativo de que sus solicitantes acudan a ellas después de agotar todas las demás posibilidades de protección que ofrece el sistema, mientras que su carácter diferencial se refiere a que completa los ingresos del beneficiario hasta llegar a los topes establecidos. Además requieren la prueba de medios para obtenerla (Martínez Torres, 2004).

mente a la insuficiencia de los salarios que reciben, su presencia en un dispositivo orientado a la inserción social resulta un tanto forzada (Zalakain, 2006).

Por otra parte, el carácter diferencial de este tipo de prestaciones, sobre todo cuando están destinadas a personas potencialmente activas, está en la base de la llamada trampa de la pobreza². Se entiende como ‘trampa de la pobreza’ el efecto desincentivador que supone el descuento de todas las rentas ganadas en la cantidad establecida como baremo de la prestación. Este principio diferencial, sustentado en el supuesto de que la protección económica no contributiva habría de destinarse a colectivos apartados del mercado de trabajo, puede reducir la participación laboral de los hogares menos cualificados (Ayala y otros, 2003).

En ese contexto, y como se ha señalado en anteriores trabajos (Zalakain, 2006), han experimentado en los últimos años un desarrollo muy importante las políticas de *making work pay*³ o rentabilización del empleo, dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para los perceptores de rentas mínimas como para las personas inactivas. El desarrollo de estas políticas es uno de los componentes fundamentales del paradigma de la activación e implica pasar de un modelo de *welfare to work* a otro de *welfare in work*, con el consiguiente desarrollo de una nueva generación de prestaciones económicas de garantía de ingresos vinculadas o condicionadas a la percepción de un bajo salario (*in work benefits*).

Más allá del objetivo global de elevar el nivel retributivo de los bajos salarios y/o eliminando posibles desincentivos a la inserción laboral, las políticas englo-

² De acuerdo a Llorens, Arcarons y Raventós (2015), «las rentas mínimas o rentas para pobres incurren, como multitud de autores de todas las tendencias políticas han puesto en evidencia desde hace décadas, en la conocidísima *trampa de la pobreza*, la trampa que hace que a una persona sin empleo el aceptar un trabajo remunerado, frecuentemente mal pagado, le implique un tipo impositivo efectivo sobre la prestación que pudiera estar percibiendo del 100%, al perder todas las ayudas. Se incurre en esta trampa cuando existe condicionalidad en una prestación pública monetaria que está condicionada a no recibir otras fuentes de renta: el subsidio de desempleo no se recibe en general si se consigue un trabajo remunerado, por ejemplo (...). Y en una economía como la española, a la trampa de la pobreza se le añade su prima hermana, la trampa de la precariedad, aquella que desincentiva aceptar ofertas de trabajo temporales porque aunque puedan representar un incremento transitorio de los ingresos por encima de la renta mínima, cuando se cesa en el puesto se tarda tanto tiempo en recuperar la ayuda anterior, que en la suma agregada final el beneficiario sale perdiendo».

³ La fórmula podría traducirse como «hacer que el trabajo compense». Su desarrollo se relaciona en parte con la teoría de la «trampa de la pobreza» a la que se acaba de hacer referencia y, en parte también, con la necesidad de ofrecer una protección económica a las personas con ingresos laborales insuficientes. Al margen de la incidencia real de esa «trampa de la pobreza», lo cierto es que el desarrollo de estas políticas, cuando se diseñan de forma adecuada, pueden tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inserción laboral —tanto de los perceptores de rentas mínimas como, cuando se aplican de forma más generalizada, del conjunto de trabajadores de baja cualificación— y, sobre todo, en lo que se refiere a la redistribución de la renta y la protección de los trabajadores de bajos salarios, devolviendo así al empleo su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y como herramienta privilegiada para la integración social (Zalakain, 2006).

badas bajo la denominación genérica de *making work pay* son diversas entre sí tanto en lo que se refiere a los mecanismos de gestión como a los objetivos que persiguen y a la población a la que se dirigen, lo que complica tanto la evaluación como, en ocasiones, la fijación de prioridades por parte de quienes las diseñan. Pueden distinguirse por ejemplo, en cuanto a las poblaciones destinatarias, los sistemas dirigidos exclusivamente a los perceptores de prestaciones económicas de los dirigidos al conjunto de los trabajadores/as de bajos salarios, así como los orientados a la incitación financiera de los orientados a la redistribución de la renta. Desde el punto de vista operativo, pueden distinguirse también las prestaciones que se articulan a través del sistema fiscal de las que se implementan dentro de los sistemas de rentas mínimas⁴.

En ese marco, el objetivo de este artículo es doble: por una parte, se describen los elementos básicos de las reformas que —en aplicación muy estricta de la filosofía del *making work pay*— se han desarrollado en los últimos años en los sistemas de garantía de ingresos de Francia y Reino Unido, así como el sistema de bonificación al empleo de bajos salarios existente en Estados Unidos. Por otra, se describe en qué medida el sistema vasco de garantía de ingresos ha incorporado históricamente, desde el punto de vista conceptual, esta perspectiva y se analiza de forma detallada —a partir de los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV— el impacto que el modelo de complemento salarial gestionado en el marco de la RGI ha tenido en la reducción de la pobreza real entre la población vasca vinculada al mercado laboral.

⁴ Efectivamente, una parte importante de las políticas de se han desarrollado mediante el sistema fiscal, preferentemente a través de la figura de las deducciones fiscales reembolsables. Esta mayor conexión entre sistema fiscal y políticas de apoyo a los trabajadores de bajos salarios entronca con un movimiento más amplio orientado a la integración de impuestos y prestaciones sociales. Según Hermida y Noguera (2013), «las políticas de integración de impuestos y prestaciones son aquellas que buscan o mantienen la consistencia en el continuo impuestos-prestaciones, estableciendo un «tramo negativo» de impuesto (esto es, permitiendo que la deducción o desgravación fiscal pueda convertirse en prestación directa), y, a la inversa, posibilitando que se pueda cobrar una prestación como deducción o desgravación fiscal si se tiene renta imponible». Hermida y Noguera consideran que estas propuestas «pueden resultar especialmente idóneas en un contexto socioeconómico cambiante como el actual, marcado por la contención presupuestaria y la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y de las trayectorias vitales (...). En definitiva —concluyen— no es descabellado afirmar que un paquete de medidas de IIP inteligentemente diseñado y gestionado podría ayudar a aminorar algunos de los principales problemas de adaptación del actual sistema de protección social y del sistema fiscal al contexto socioeconómico previsible en los próximos años». Los dispositivos que han conocido un mayor grado de desarrollo en ese sentido son el británico (WFTC) y el norteamericano (EITC), que representa una de las principales herramientas contra la pobreza —muy por delante de las prestaciones económicas asistenciales— de aquel país. También se han desarrollado herramientas de este tipo en Francia, Bélgica, Finlandia, Dinamarca y Holanda, así como en Canadá, Nueva Zelanda y en el territorio español de régimen común, mediante el impuesto negativo reconocido primero a las madres ocupadas con hijos/as menores de tres años y, después, a familias numerosas y personas con discapacidad.

2. Desarrollo de los sistemas de bonificación del empleo en los sistemas de rentas mínimas de otros países

Tanto el Reino Unido como Francia —por dos veces, desde 2009— han modificado sus sistemas de garantía de ingresos en los últimos años para adaptarse a los cambios señalados en el punto anterior y, más concretamente, para permitir una compatibilización más sencilla entre prestaciones asistenciales e ingresos laborales. Lejos de ser un objetivo secundario o menor, la idea de que resulta necesario hacer compatible, conceptual y administrativamente, la percepción de un salario bajo con el acceso al sistema de garantía de ingresos ha estado en el centro de la arquitectura de la nueva generación de rentas mínimas en Europa.

El Reino Unido inició en 2013 la introducción del llamado *Universal Credit* en sustitución del anterior sistema (que combinaba un sistema clásico de rentas mínimas con un crédito fiscal orientado a los trabajadores de bajos salarios); por su parte, Francia introducía en 2009, en sustitución del antiguo RMI, el llamado *Revenu de Solidarité Active* (RSA), que acaba de ser reformado en 2015, precisamente por su aparentemente escaso éxito a la hora de abordar la pobreza laboral. Junto a estos dos modelos, se analizan también, muy brevemente, algunos resultados del sistema norteamericano de bonificaciones al empleo de bajos salarios, que representa el mayor programa contra la pobreza de aquel país.

2.1. La reforma francesa: del RMI a la Prima de Actividad, pasando por el RSA

La preocupación por la pérdida de poder adquisitivo de una parte cada vez mayor de la población asalariada, y por los eventuales efectos desincentivadores de los sistemas de garantía de ingresos, han estado muy presentes, desde los años 90, en la agenda política francesa. En respuesta al debate político y social generado en torno a estas cuestiones, durante la primera década de este siglo, el Estado francés introdujo dos modificaciones importantes que cabe inscribir en la lógica de la activación, de la rentabilización del empleo y de las prestaciones condicionadas a la inclusión laboral: la *prime pour l'emploi* por una parte, introducida en 2001, y el ingreso de solidaridad activa o *revenu de solidarité active* (RSA), introducido en 2009 y que sustituyó al anterior sistema de rentas mínimas de inserción basado en el *revenu minimum d'insertion* (RMI).

Planteadas como un crédito fiscal reembolsable, de cobro anual, la Prima por el Empleo (*Prime pour l'emploi*) fue introducida en 2001 por el Gobierno del socialista Lionel Jospin con el objetivo de evitar el deterioro del poder adquisitivo de amplias capas de la población asalariada. Aunque el número de beneficiarios de la prestación era importante —en 2013 se beneficiaron de ella un total de 6,3 millones de unidades familiares, en torno al 18% del total, con una per-

cepción media de 434 euros anuales por unidad familiar (Vanackere, 2013)⁵—, su impacto en términos de reducción de la pobreza o incentivación laboral fue desde un principio pequeño⁶ y resultó desde sus inicios un dispositivo secundario en el conjunto del sistema francés de garantía de rentas.

La herramienta elegida para instaurar en Francia un sistema de garantía de ingresos basado en la filosofía del *making work pay* fue la Renta de Solidaridad Activa o RSA, que desde el principio tuvo un alcance y un protagonismo mayor que la Prima por el Empleo. Implantado en 2009, el ingreso de solidaridad activa sustituyó al antiguo RMI y fusionó otras prestaciones sectoriales de menor importancia, como la ayuda a las familias monoparentales. En 2014 percibían el RSA 2,4 millones de hogares, con cerca de 4,5 millones de personas beneficiarias (7% de la población). De ellos, cerca de 780.000 —casi un tercio— percibían la prestación como complemento salarial, con una cuantía anual media de 2.100 euros.

El RSA implica una clara superación de la dimensión selectiva y contraprestacionista propia de las rentas mínimas de inserción clásicas⁷. Su principal característica es el paso de una lógica de sustitución de ingresos a una lógica de complementación, garantizando a cualquier familia sin ingresos una prestación máxima, que se va reduciendo a medida que crecen los ingresos salariales a razón de 38 céntimos por cada euro de ingreso. Así, mientras en los modelos de rentas mínimas basados en la aplicación estricta del principio diferencial cada euro adicional de ingresos propios reduce en un euro la prestación (100% de imposición marginal), en el modelo RSA cada euro de ingresos propios reduce en 38 céntimos la prestación⁸.

⁵ El gasto total ascendió en 2011 a poco más de 3.000 millones de euros (0,15% del PIB), con una tendencia claramente decreciente a lo largo de los últimos años debido a la congelación de los criterios de acceso y de las cuantías garantizadas.

⁶ De acuerdo a las evaluaciones realizadas, la tasa de pobreza general se reducía apenas en un 4% tras la aplicación de esta deducción. Sin embargo, la prima para el empleo demostró ser una herramienta relativamente eficiente desde el punto de vista de la progresividad fiscal en la medida en que contrarrestaba el incremento de las desigualdades asociado a las reformas impositivas realizadas en Francia en los años precedentes. En cuanto al incremento de la disponibilidad laboral fue, incluso en tiempos de crecimiento económico, pequeño (Courtioux, 2006).

⁷ Aunque el RSA también se caracteriza por asumir la tendencia general a la aplicación de incentivos negativos al mantenimiento en la prestación, con esta prestación Francia 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, apuesta por un sistema de complementos de ingresos a personas con trabajo (Sanzo, 2013).

⁸ Técnicamente, en cualquier caso, se trataba de tres prestaciones: la primera, el RSA básico, se concedía a las unidades familiares que carecían por completo de ingresos salariales y equivalía al sistema tradicional de rentas mínimas; la segunda (RSA básico + complemento de actividad) se concedía a las unidades familiares con ingresos salariales inferiores a la cuantía del RSA básico y aplicaba el

Las primeras evaluaciones del RSA pusieron rápidamente de manifiesto, sin embargo, las limitaciones del modelo. Si bien algunos trabajos apuntaban a una cierta capacidad de ampliar los incentivos al empleo, reduciendo la trampa de la pobreza (Anne y L'Horty, 2012), y a una reducción relativamente importante de la intensidad de la pobreza, también se puso de manifiesto, al menos en un primer momento, una escasa capacidad de reducción de la pobreza (Comité National d'Evaluation du RSA, 2011). La principal limitación del sistema radicaba, en cualquier caso, en el escaso nivel de utilización de la prestación por parte de la población potencialmente demandante, especialmente aquella vinculada al mercado laboral. Se estimó en ese sentido que un 30% de los potenciales perceptores no demandaban la ayuda debido a diversas razones, alcanzándose el 68% en el caso del complemento de actividad (Warin, 2011; Comité National d'Evaluation du RSA, 2011). Diversos trabajos pusieron en ese sentido de manifiesto que, si bien quienes pasaban de la inactividad a un empleo de baja remuneración sí demandaban el complemento salarial, no lo hacían quienes accedían, o estaban, en un empleo mal pagado sin haber pasado antes por el sistema de rentas mínimas (Gomel, Méda y Serverin, 2013). Para los autores de este trabajo, la lógica de la incitación a la inserción laboral se demostró completamente estéril en un contexto de desempleo creciente y puso de manifiesto el error que supone intentar complementar los ingresos de los trabajadores pobres desde un sistema cuya lógica es puramente asistencial, «con su cortejo de formularios e intrusiones en la vida privada».

Dos informes oficiales certificaron el aparente fracaso de la RSA en lo que se refiere a sus objetivos de incitación al empleo y, especialmente, de protección de los trabajadores pobres o de bajos salarios. Por una parte, el Tribunal de Cuentas publicó en febrero de 2013 un informe sobre el RSA actividad o complemento salarial en el que se ponía de manifiesto su escasa utilización y su limitado impacto (Cour de Comptes, 2013)⁹. En el mismo sentido, un informe del

mecanismo de compatibilización de ingresos señalado previamente; la tercera modalidad (RSA de actividad) consistía únicamente en la cuantía complementaria y se concedía a las familias con ingresos salariales superiores al RSA básico e inferiores al umbral máximo correspondiente a su tamaño. Este complemento era además compatible con la Prima fiscal para el Empleo. La coexistencia de los dos dispositivos suponía, sin embargo, una dispersión de los medios disponibles y generaba confusión en las personas usuarias (Syrugue, 2013).

⁹ Ese estudio confirma los problemas generalizados de del complemento salarial señalados en informes anteriores. Esa escasa utilización se achaca al desconocimiento de esta modalidad de prestación, a las reticencias a solicitarlo debido a su carácter estigmatizante y a la complejidad del procedimiento de solicitud, especialmente si se tiene en cuenta su escasa cuantía y su carácter complementario. El estudio añade que la capacidad de incitación al empleo del sistema es escasa debido a su complejidad, a la existencia de un número importante de ventajas sociales asociadas a la inactividad (lo que en Francia se conoce como «derechos conexos») y a la propia precariedad de los procesos de inserción laboral en el contexto económico actual; además, el estudio subraya el escaso impacto del complemento salarial en cuanto al nivel de vida y las tasas de pobreza del público al cual está orientado.

Parlamento publicado en julio de ese mismo año confirmaba el fracaso del sistema, que achacaba a su complejidad y a la persistencia de una lógica asistencial, y abogaba por reformar tanto el RSA como la prima fiscal para el empleo (Vanackere, 2013).

A partir de esta aparente fracaso¹⁰, Francia acaba de remodelar nuevamente —en mayo de 2015— este sistema, creando la llamada Prima de Actividad, que fusiona el complemento de actividad del RSA y la Prima fiscal por el Empleo. De esta forma, el mecanismo orientado a los pobres sin trabajo se desgaja del orientado a los pobres con trabajo, para evitar en principio el riesgo de asistencialismo, eliminándose además el componente fiscal del dispositivo. La nueva prestación, que entrará en vigor el 1 de enero de 2016, se dirige a las personas que perciben hasta un 1,2% del salario mínimo francés (es decir, unos 1.400 euros brutos) y se prevé que beneficie a 5,6 millones de personas (el 22% de la población ocupada), si bien se dirige preferentemente a quienes perciben remuneraciones de entre 600 y 1.200 euros. La cuantía de la prestación dependerá del salario percibido y la composición familiar, de forma que una persona sola trabajando a media jornada y con un salario equivalente al SMI (con ingresos netos cercanos a los 550 euros, por tanto) percibiría un complemento mensual de 246 euros, mientras que en el caso de percibir un salario equivalente al SMI a plena jornada (1.140 euros netos) el complemento será de 132 euros. La gestión se encomendará al organismo que gestiona las prestaciones familiares y de garantía de ingresos, y se basará en una declaración trimestral de ingresos, con el objetivo de eliminar los cobros indebidos. A diferencia de la RSA, podrán acceder a la prestación los jóvenes de entre 18 y 25 años.

Se calcula un gasto de 4.000 millones de euros para esta prestación (0,2% del PIB), similar al correspondiente a los dos dispositivos complementarios actuales (si bien cabe reseñar que las previsiones presupuestarias parten de una tasa de acceso del 50% de la demanda potencial).

2.2. La reforma británica: de los *tax credits* al Crédito Universal

Más allá de la experiencia francesa, el país que sin duda ha apostado en Europa de forma más clara por orientar su política de lucha contra la pobreza hacia el enfoque del *making work pay* ha sido el Reino Unido.

Durante años, bajo el Gobierno laborista, la aproximación británica a esta cuestión se materializó mediante un amplio sistema de créditos fiscales reembolsables. Reforzado por el gobierno laborista en 2003, a partir del modelo de *Family Credit* de 1988 y, sobre todo, del *Working Family Tax Credit* de 1999, el sistema se basaba en dos créditos fiscales diferentes, compatibles y acumulables

¹⁰ En todo caso, no debería despreciarse el impacto del sistema RSA en la contención de la pobreza severa en Francia, con niveles muy inferiores al conjunto de la UE15.

entre sí: el *working tax credit* y el *child tax credit*. El primero se dirige a personas, con o sin hijos/as, con una dedicación laboral mínima, mientras que el segundo —compatible con las prestaciones familiares directas (*child benefits*)— se dirige a familias, ocupadas o no, con hijos/as a cargo. En 2014, se beneficiaban de estos créditos fiscales 3,3 millones de familias (con o sin hijos/as) con al menos una persona ocupada, con un gasto cercano a los 20.000 millones de libras (en torno al 1,7 del PIB).

Pese a sus aparentemente buenos resultados¹¹, el Gobierno conservador británico decidió nada más llegar al poder poner fin a este sistema, unificando el conjunto de prestaciones existentes —los ya señalados *tax credits*, pero también las prestaciones equivalentes a las rentas mínimas de inserción, el subsidio por desempleo o las ayudas a la vivienda— en una única prestación. Así, en 2010, el Gobierno de Michael Cameron propuso la introducción del denominado crédito universal (*universal credit*), que entró en vigor de forma gradual en octubre de 2013. El principal objetivo del *universal credit* es el de simplificar el sistema de rentas mínimas británico, evitando los elevados niveles de fraude y error existentes en la actualidad, y fusionando buena parte de las prestaciones económicas actualmente existentes (entre otras, los créditos fiscales ya señalados, las prestaciones no contributivas por desempleo, la renta de garantía de ingresos y las ayudas a la vivienda) en una sola ayuda global (que, obviamente, pese a su nombre, no deja de ser selectiva). La nueva prestación responde —en mayor medida, sí cabe, que las anteriores— a la lógica de la activación, y pretende también, junto a la simplificación administrativa señalada, incrementar los incentivos para el acceso al empleo y/o para el incremento de la jornada laboral, estableciendo además criterios de condicionalidad más restrictivos, ligados a la

¹¹ Gregg et al. (2012) apuntan a un cierto éxito en lo que se refiere a la reducción de las tasas de pobreza, con una relación clara entre el incremento en el gasto destinado a estas prestaciones, y al conjunto de las prestaciones familiares, y la reducción de las tasas de pobreza, especialmente entre la población infantil. Además, el impulso dado a partir de 2003 al sistema de resultó para estos autores vital a la hora contrarrestar el estancamiento en las remuneraciones laborales que se produjo en los primeros años de la década y las reducciones salariales asociadas a la crisis de 2007, garantizando una pequeña pero continua mejora en los niveles de ingresos de la población con menor renta. Sin embargo, tales reducciones parecen haberse debido fundamentalmente a la mejora de la situación de las familias inactivas —mediante el— y al acceso al empleo de las familias monoparentales, dejando mayoritariamente al margen a las familias biparentales con algún miembro ocupado, cuya situación ha mejorado en menor grado. En lo que se refiere al efecto de estas prestaciones sobre el funcionamiento del mercado laboral, estos autores apuntan a un «pequeño aunque directo impulso al empleo» como consecuencia del rediseño del en 2003. En ese sentido, una vez aislado el efecto de la positiva coyuntura económica durante los primeros años de aplicación, las evaluaciones realizadas identifican un cierto efecto positivo en términos de incitación al empleo, especialmente en lo que se refiere a las familias monoparentales, lo que redujo de forma sustancial el número de niños/as en hogares con todos sus adultos en paro. No parece por otra parte, de acuerdo a estos autores, que la introducción de estos créditos, al menos en el Reino Unido, haya impulsado los salarios más bajos a la baja, tal y como podría temerse.

disponibilidad para el empleo, la formación y/o la realización de actividades de interés social.

El funcionamiento de la ayuda es similar al del ingreso de solidaridad activa de Francia, en la medida que comparten sus elementos básicos: una cuantía máxima garantizada, en función de las características familiares, y una reducción progresiva y gradual de esa cuantía en función de los ingresos salariales adicionales, con una tasa de imposición marginal inferior al 100%.

Dado su todavía incipiente desarrollo, no es posible todavía hacer una valoración del nuevo sistema británico. Por una parte, las críticas a la nueva prestación, tanto desde el punto de vista conceptual como organizativo, han sido numerosas. De acuerdo a Spicker (2013), la nueva prestación incluye prácticamente todos los errores y problemas de las prestaciones que pretende sustituir, y no será capaz de responder a ninguno de sus objetivos (muchos de los cuales, como el de reducir la dependencia respecto de las prestaciones, se basan en asunciones y juicios de valor erróneos). En ese sentido, este autor niega que la nueva prestación vaya a suponer una simplificación del sistema, critica las insuficiencias del *universal credit* para adaptarse a la realidad del empleo precarizado y discontinuo, y asegura que no se evitarán los problemas relacionados con la trampa de la pobreza. Este autor asegura además que el número de personas ocupadas que recibirán prestaciones se reducirá y que se producirán errores administrativos, debido al diseño de la prestación, en mayor medida que en la actualidad.

Otros autores mantienen sin embargo una postura más matizada. En ese sentido, las evaluaciones realizadas por la Joseph Rowntree Foundation —si bien valoran de forma positiva los objetivos de esta nueva prestación— consideran que no resuelve de forma adecuada la cuestión de los desincentivos, que el sistema telemático de gestión puede discriminar a las personas sin acceso a dispositivos *on line* y, sobre todo, que los topes máximos establecidos para el cobro de la prestación pueden, junto a la severidad de las sanciones previstas, limitar la capacidad de reducción de la pobreza del dispositivo (en un marco determinado por graves dificultades de implantación, por otra parte).

2.3. La experiencia norteamericana

Junto a la experiencia británica, el programa de bonificación del empleo más conocido es el (EITC) estadounidense, desarrollado a partir de la reforma del sistema de garantía de ingresos norteamericano impulsada por Bill Clinton (radicalmente, cabría añadir) y en el cual parece haberse basado en gran medida la propuesta recientemente planteada en España por Ciudadanos.

De acuerdo a las diversas evaluaciones realizadas, el EITC norteamericano ha contribuido a la reducción de la pobreza tanto mediante el fomento de la inclusión laboral como mediante la complementación de los salarios de las fa-

milias de bajos ingresos. En un contexto determinado por el incremento del empleo de bajos salarios y la reducción en la capacidad adquisitiva del salario mínimo, se calcula que los complementos salariales derivados de los créditos fiscales reembolsables han elevado por encima del umbral de pobreza los ingresos de 9,4 millones de personas, de las que 4,9 eran menores de edad (Carr et al., 2013). El EITC, por sí solo, redujo en 2007 las tasas generales de pobreza en un 11%, pasando del 12,7% al 11,4% de la población, y sacando de la pobreza a casi cuatro millones de personas (el 1,3% de la población). La tasa de pobreza infantil, por su parte, se redujo en un 16% como consecuencia de estos créditos (Meyer, 2010). Estudios más locales han puesto de manifiesto que el EITC reduce la tasa de pobreza de sus recipientes, en el Estado de Nueva York, del 57% al 49%, reduciendo en un 31% la brecha de pobreza (Simpson et al., 2009).

Desde el punto de vista de la inclusión laboral, cabe señalar que el EITC norteamericano, sin duda el más sometido a evaluaciones y análisis, ha generado un notable incremento de la inclusión laboral de sus destinatarios (Carr et al., 2013). De acuerdo a Meyer (2010), la mejora de la inclusión laboral inducida por el EITC resultó especialmente elevada entre las mujeres solas con hijos/as a cargo y/o con bajos niveles de formación. De hecho, se calcula que por cada incremento de 1.000 dólares en la cuantía máxima del EITC se han obtenido incrementos en la tasa de actividad de las mujeres solas con hijos/as a cargo de entre el 20% y el 31% (Eamon et al., 2009).

Además, según estos autores, no existen evidencias de que las personas beneficiarias de estas prestaciones reduzcan su dedicación laboral cuando se pierde el derecho a la ayuda o cuando este decrece de forma significativa. En ese sentido, no se han encontrado evidencias de que el diseño del EITC haya reducido el número de horas de trabajo de sus beneficiarios, tal y como teóricamente hubiera cabido esperar. En efecto, el diseño del EITC permite pensar, de acuerdo a los modelos teóricos imperantes en relación a la elasticidad de la oferta de mano de obra, que puede afectar al acceso al empleo desde el punto de vista extensivo (más personas desean acceder a un empleo), pero no desde el punto de vista intensivo (más personas desean trabajar más horas). Sin embargo, la evidencia empírica disponible no confirma tales previsiones, ya que, al menos en el caso de las familias monoparentales, se han producido mejoras desde el punto de vista extensivo, sin que desde el punto de vista intensivo la situación empeorara. En el caso de las familias biparentales, sí se ha producido una cierta, aunque limitada, reducción en el número de horas trabajadas (Eissa y Hoynes, 2010).

Frente a lo ocurrido en el Reino Unido (Greeg et al, 2012), algunos estudios norteamericanos sí detectan sin embargo un impacto negativo en los salarios de los trabajadores menos cualificados, como consecuencia, precisamente, del incremento en la oferta de mano de obra poco cualificada que provoca el EITC. Así, según Leigh (2010), por cada 10% de incremento en la cuantía del EITC el

salario de las personas con estudios primarios se reduce en un 5% y el de las personas con estudios secundarios en un 2%, no viéndose afectado el salario de las personas con estudios universitarios. En el mismo sentido, un incremento del 10% en el número de potenciales beneficiarios se traduce en una reducción de entre el 9% y 10% en el salario neto por hora trabajada, para trabajadores con las mismas características socioprofesionales. Para este autor, el colectivo más perjudicado por este efecto es el de los trabajadores de baja cualificación y sin hijo/as, que no se ven beneficiados por la ayuda, pero experimentan su impacto negativo en cuanto a la reducción de los salarios.

Desde ese punto de vista, algunos autores consideran el EITC un sistema meramente paliativo; un sistema que mantiene el permitiendo la supervivencia de sus beneficiarios y favoreciendo al mismo tiempo la existencia de una mano de obra barata y flexible a las empresas, sin generar posibilidades de movilidad económica y sin reducir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Jeroslow, 2013). Para este autor, esta prestación sólo tiene efectos a corto plazo, permitiendo un pequeño incremento de la capacidad adquisitiva de las familias, pero no permite mejoras sustanciales en su bienestar y se aleja claramente de los modelos de inversión social al impedir que los padres y madres, forzados a trabajar, puedan atender adecuadamente a sus hijos/as¹².

3. El sistema de estímulos al empleo en Euskadi: cobertura e impacto

3.1. Bases conceptuales y desarrollo histórico

Uno de los sistemas de garantía de ingresos que ha planteado una apuesta más decidida por estas herramientas de bonificación del empleo ha sido el desarrollado durante casi tres décadas en la CAPV, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista práctico, si bien, como veremos, su desarrollo no ha estado exento de limitaciones o insuficiencias.

Históricamente, el modelo vasco de bonificación del trabajo de bajos salarios se ha materializado mediante la figura de los estímulos al empleo contemplada en la RGI, que permitía no computar la totalidad de los ingresos laborales

¹² También en nuestro entorno el EITC ha cosechado críticas severas. De acuerdo a J. Rodríguez y A. Sanabria (2015), se trata de un sistema que, bajo la excusa de proteger a los trabajadores peor pagados, subvenciona y perpetúa los empleos de bajos salarios, mientras subsidia y contribuye a una devaluación salarial estructural, reduciendo a largo plazo el salario mínimo (que retrocedió en EE.UU un -19,3 % en términos reales, desde los años setenta hasta 2013) y los salarios medios de la industria manufacturera (que disminuyeron en un -5,2 %). De hecho, señalan estos autores, al tiempo que el EITC medio y el número de beneficiarios del EITC aumentaba, también lo hacía el número de «trabajadores pobres» (*working poors*), debido a los bajos salarios pagados por los empresarios y la caída de los salarios reales más bajos.

como ingresos de la unidad demandante de esta prestación a la hora de calcular su importe. De esta forma, el principio diferencial al que antes se ha hecho referencia se suaviza y la imposición ejercida sobre las rentas salariales se reduce. Este sistema se inspira de manera directa en los sistemas de bonificación británicos, en particular el *Family Credit*, si bien se gestiona desde sus inicios en el marco del sistema de rentas mínimas, como prestación de asistencia social y no como deducción fiscal reembolsable. Cabe señalar también que el programa vasco de estímulos al empleo antecede, desde presupuestos similares, al cambio de orientación que supuso el RSA en Francia, si bien en el caso francés el objetivo de compatibilizar prestaciones asistenciales y rentas salariales adquiere una naturaleza estructural —tanto desde el punto de vista político y filosófico, como desde el punto de vista del diseño de la prestación— que resulta menos obvia en el mecanismo de estímulos al empleo de la CAPV.

La regulación de esta figura se remonta a principio de los años 90, recién iniciado el programa de rentas mínimas en Euskadi. En ese sentido, la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción, señala en su disposición adicional segunda que, «al objeto de motivar el empleo y que la percepción de la prestación prevista en la presente ley no comporte actividades disuasivas frente al mismo, el Gobierno Vasco podrá establecer reglamentariamente otras ayudas complementarias destinadas a hogares con ingresos procedentes de sueldos y salarios». En el mismo sentido, el sistema de Ayudas de Emergencia Social, un baremo de 150% de la cuantía de acceso a la RGI, también pretendía facilitar el acceso al sistema de ayudas al colectivo de trabajadores pobres.

Posteriormente, en desarrollo de la Ley contra la Exclusión Social de mayo de 1998, el Decreto 198/1999, de 20 de abril, por el que se regula el ingreso mínimo de inserción, establece en ese sentido que «en el caso de unidades económicas de convivencia independiente en las que alguno de sus miembros esté ocupado en una actividad económica por cuenta propia o ajena quedarán excluidos del cómputo de recursos correspondiente a la unidad económica de convivencia independiente unos determinados porcentajes de ingresos por sueldos y salarios». Esa disposición se regula inicialmente mediante la Orden de 3 de febrero de 2000, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares del Ingreso Mínimo de Inserción y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social.

El propósito de la norma es el de evitar que la percepción de las prestaciones de garantía de ingresos desincentive el acceso a un empleo, en la lógica de prevenir la trampa de la pobreza a la que antes se ha hecho referencia. En ese sentido, la Orden señala que «a fin de evitar cualquier tipo de desincentivo al empleo, se trata ahora de garantizar un nivel de recursos superior en el caso de beneficiarios de las prestaciones que dispongan de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, y de garantizar un nivel de recursos crecientes, en la me-

dida en que esos ingresos procedentes del trabajo sean mayores». En la práctica, el sistema 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 (Sanzo, 2013).

La aprobación de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, y sus posteriores reformas, traen consigo cambios conceptuales y administrativos relativamente importantes en lo que se refiere a esta figura. Desde el punto de vista conceptual, la Ley, en su exposición de motivos, hace referencia a la problemática de la pobreza laboral asociada a los bajos salarios y apuesta por responder con soluciones específicas al hecho de que la prestación se conceda, cada vez más, como una ayuda orientada a complementar un bajo nivel de ingresos y tenga por destinatarias a personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan, por tanto, de apoyos especializados para la inclusión. De acuerdo al texto de la Ley, esta evolución de la población beneficiaria se deriva, entre otros elementos, de la precarización del mercado laboral y el aumento del número de puestos de trabajo de bajo nivel salarial y pone de manifiesto la necesidad de diseñar y articular un modelo prestaciones capaz de complementar los ingresos propios de las personas beneficiarias, mediante mecanismos de gestión más ágiles y automatizados.

La Ley establece así la denominada Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, como modalidad de la RGI específicamente orientada a las personas con ingresos salariales inferiores a un umbral determinado. Desde el punto de vista conceptual, la Ley apuesta por la lógica de la «rentabilización» del empleo a la que antes se ha hecho referencia, al señalar que en el marco de la activación de las políticas de garantía de ingresos «han recibido notable atención las políticas dirigidas a convertir la inclusión laboral en una opción atractiva o rentable tanto para las personas perceptoras de rentas mínimas como para las personas inactivas». «El desarrollo de estas políticas —añade la exposición de motivos de la Ley— puede tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inclusión laboral y, sobre todo, en términos de redistribución de la renta y de protección de las y los trabajadores con bajos salarios, devolviendo así al empleo su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y como herramienta privilegiada para la integración social».

La lógica de la incentivación laboral se subraya también al señalar que «el desarrollo de estas medidas parece particularmente apropiado en un contexto como el vasco, en el que la cada vez menor diferencia existente entre la cuan-

tía de la renta básica y el salario mínimo interprofesional podría tender a generar distorsiones en la demanda de estas prestaciones y en el funcionamiento del mercado de trabajo».

Sin embargo, y en abierta contradicción con el planteamiento recogido en la exposición de motivos de la Ley, la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo se vincula al establecimiento de un Convenio de Inclusión específicamente orientado a la mejora de la situación laboral de la persona titular y, en su caso, de otras personas miembros de su unidad de convivencia, y se establece además un límite temporal para su percepción. La normativa de desarrollo de dicha Ley, más concretamente el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, establecerá posteriormente que la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo se concederá por un periodo máximo de veinticuatro meses, que podrá prorrogarse por otro periodo de doce meses si mediara dictamen expreso de Lanbide Servicio Vasco de Empleo en tal sentido. El modelo vasco se aleja por tanto en la práctica de los modelos que en la misma época —por ejemplo en Francia— evolucionan en sentido contrario, en la medida en que aspiran a que el mecanismo de complemento de los bajos salarios tenga un carácter permanente y estructural en la reformulación de los sistemas de garantía de ingresos.

Es también importante señalar que la figura de los estímulos al empleo prevista en la normativa de la RGI coexiste en los tres Territorios de la CAPV con una bonificación de rendimientos de trabajo en el marco del IRPF que tienen carácter progresivo (es mayor para los rendimientos salariales inferiores a un nivel determinado). No se han desarrollado sin embargo en la CAPV, como en otros países de nuestro entorno, créditos fiscales reembolsables que permitan profundizar en el papel que el sistema tributario puede jugar en lo que se refiere a la protección de los trabajadores de bajos salarios.

3.2. Prevalencia de la pobreza real en las familias con alguna persona ocupada e impacto del sistema RGI/AES en la reducción de la pobreza laboral

El análisis del impacto que el sistema de garantía de ingresos establecido en la CAPV tiene sobre la extensión y la intensidad de la pobreza en los hogares en los que hay personas ocupadas permite valorar la contribución que un sistema de estas características puede tener en la prevención y el abordaje de la pobreza en el empleo.

Para ello se recogen algunos datos obtenidos a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV, elaborada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Para determinar la extensión de la pobreza laboral en Euskadi, y el impacto del sistema de garantía de ingresos en su prevención, se analiza la prevalencia de la pobreza real antes y después del cobro de las prestaciones que for-

man parte del sistema vasco de garantía de ingresos (RGI / AES) en las familias con al menos una persona ocupada en el momento de la encuesta. Es importante señalar que de todos los indicadores de riesgo y/o de pobreza disponibles —pobreza de mantenimiento según la metodología EPDS¹³, pobreza de acumulación según esta misma metodología¹⁴, pobreza relativa o bajos ingresos a partir de la metodología EUROSTAT, etc.— el indicador de pobreza real de la EPDS es el que recoge las situaciones más evidentes de pobreza¹⁵.

El primer dato que la EPDS ofrece es el relativo al porcentaje de hogares con al menos una persona ocupada que, antes de la percepción de las prestaciones consideradas, están en una situación de pobreza real. Como se observa en la tabla adjunta, la tasa de pobreza real antes de la distribución de la RGI era en 2008 del 4,1% de la población considerada y se ha mantenido relativamente estable entre 2008 y 2014, alcanzando en 2012 su nivel máximo, tanto en términos absolutos (81.144 personas) como en términos relativos (4,9% de la población que reside en hogares con al menos una persona ocupada). En 2014, en cualquier caso, afecta al 4,39% de esa población. Entre 2012 y 2014 se produce un descenso notable en el número de personas afectadas por estas situaciones (la reducción es del 14%, pasando de 81.000 a 69.000 personas), que se deriva tanto de la reducción de la población dependiente de personas ocupadas

¹³ La pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar de forma regular la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Se encuentran en riesgo de pobreza las personas, familias u hogares que disponen, en el periodo de referencia considerado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas (Gobierno Vasco, 2014).

¹⁴ La pobreza de acumulación implica una situación, no específica sino global, de precariedad diferencial en el acceso a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida suficientemente adecuado, entendido sobre todo en términos de capacidad de acceso a una vivienda en condiciones y suficientemente equipada, que satisfaga las normas mínimas de habitabilidad. En tanto que escenario de precariedad a medio y largo plazo, la pobreza de acumulación también se relaciona con la dificultad de los hogares para acumular los recursos patrimoniales mínimos necesarios para mantener, en situaciones especiales de crisis de ingresos o emergencia, la continuidad de una vida normalizada, ofreciendo con ello un mínimo de seguridad económica (Gobierno Vasco, 2014).

¹⁵ A diferencia de los indicadores de pobreza de mantenimiento y de acumulación, que pueden no reflejar en ocasiones sino situaciones de riesgo, potencialmente susceptibles de ser compensadas, los indicadores de pobreza y precariedad real pretenden delimitar aquellas situaciones en las que puede hablarse —desde la perspectiva general de la sociedad— de situaciones reales de insuficiente cobertura de las necesidades. En tales casos, la vivencia de la pobreza o la precariedad constituye una realidad desde las concepciones dominantes en la sociedad (aunque no necesariamente desde la propia percepción de las personas afectadas). En la metodología EPDS, 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 (Gobierno Vasco, 2014).

(del 3,7%), como, sobre todo, de la reducción de la tasa de pobreza real antes de prestaciones en el colectivo (que se reduce en un 11%, pasando del 4,93% al 4,39%). Este cambio podría deberse, más que a una mejora del conjunto de las remuneraciones, a que en ese periodo han podido abandonar el mercado de trabajo, en mayor medida, las personas que estaban en la parte más baja de la escala salarial.

¿Cómo impacta el sistema de RGI/AES sobre las tasas de pobreza? Una vez distribuidas las prestaciones del sistema vasco de garantía de ingresos, en 2014, el número de personas en hogares en los que hay al menos una persona ocupada en situación de pobreza real se reduce de las 69.413 personas mencionadas a 40.138, con lo que la tasa de pobreza real para esta población pasa del 4,39% al 2,54%. En otros términos, la percepción de las ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos en hogares con personas ocupadas permite reducir la extensión de la pobreza en un 42,2%, haciendo que salgan de la pobreza real cerca de 30.000 personas residentes en hogares en los que hay algún ocupado. Es importante señalar que entre 2008 y 2014 la capacidad de reducción de la pobreza del sistema se ha ido incrementando y que —como consecuencia tanto de esa mayor capacidad de reducción de la pobreza como de tasas de pobreza laboral antes de prestaciones algo más reducidas, en relación al menos a 2012— la tasa de pobreza real entre la población residente en hogares con al menos una persona ocupada se sitúan en niveles del 2,54%, por debajo incluso de los niveles registrados en 2008.

**Tasa y número de personas en situación de pobreza real en Euskadi
antes y después de la percepción de RGI/AES.
Hogares con al menos una persona ocupada (2008 a 2014)**

	2008	2012	2014
Población residente en hogares con al menos una persona ocupada	1.755.549	1.644.733	1.582.236
Población en situación de pobreza real antes de RGI	72.414	81.144	69.413
Tasa de pobreza real antes de RGI	4,12	4,93	4,39
Población en situación de pobreza real después de RGI	46.458	49.065	40.138
Tasa de pobreza real después de RGI	2,65	2,98	2,54
Reducción de la pobreza	35,8	39,5	42,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales. OEE. Dpto. Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Si bien, como hemos visto, estas ayudas consiguen reducir casi a la mitad la extensión de la pobreza laboral en Euskadi, no resultan plenamente eficaces, en la medida en que, por una parte, no accede a ellas una parte de la demanda potencial y, por otra, no todas las familias que acceden a estas ayudas consiguen salir de la pobreza.

La siguiente tabla recoge —también para 2008, 2012 y 2014— la distribución del colectivo analizado (la población residente en hogares con al menos una persona ocupada en situación de pobreza real antes del cobro de RGI/AES) tras la distribución de estas ayudas. En 2014, el colectivo potencialmente demandante de estas ayudas se divide en tres grupos: el 42% percibe estas ayudas y sale de la pobreza gracias a ellas; el 16% las percibe, pero en cuantía insuficiente para salir de la pobreza; y el 41%, pese a estar en situación de pobreza real, no accede a estas ayudas. Este porcentaje de no acceso a las prestaciones de garantía de ingresos se da, como ya se ha dicho anteriormente, también en otros países y es mayor, como luego se explica, que en el conjunto de la población potencialmente demandante de las prestaciones de garantía de ingresos. Si bien la tasa de *non take up* no ha variado a lo largo de los últimos años, sí lo ha hecho el porcentaje de quienes salen de la pobreza gracias a la percepción de esta ayuda, que pasan del 35% de la población diana al 42%.

**Impacto de la percepción de RGI/AES en las situaciones de pobreza real.
Hogares con al menos un ocupado (2008 a 2014)**

	2008	2012	2014
Población en situación de pobreza real antes de RGI	72.414	81.144	69.413
Población que accede al sistema RGI / AES	45.076	49.078	40.904
Salen de la pobreza	25.956	32.079	29.275
No salen de la pobreza	19.120	16.999	11.629
No acceden a prestaciones	27.338	32.067	28.509
Población en situación de pobreza real antes de RGI	100,0	100,0	100,0
Salen de la pobreza	35,8	39,5	42,2
No salen de la pobreza	26,4	20,9	16,8
No acceden a prestaciones	37,8	39,5	41,1
Población beneficiaria en relación a la población en hogares con al menos un ocupado	2,57	2,98	2,59

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales. OEE. Dpto. Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Por otra parte, la tabla anterior pone de manifiesto la relativa amplitud del sistema de estímulos al empleo, que permite que acceda a las prestaciones de garantía de ingresos, dependiendo del año de referencia, entre el 2,5% y el 3% de la población que reside en hogares en los que hay al menos una persona ocupada. El dato coincide con los datos administrativos, que cifran en algo más de 14.000 el número de titulares de la RGI que accedieron al sistema de estímulos al empleo a lo largo de 2014, que equivalen al 1,5% de toda la población ocupada al final de ese año¹⁶.

En lo que se refiere a la intensidad de las situaciones de pobreza de quienes, aun percibiendo estas prestaciones, no consiguen superar el umbral de pobreza, la siguiente tabla pone de manifiesto dos datos de interés: por una parte, pese a que como se ha dicho un 16% de la demanda potencial de estas ayudas —algo más de 11.000 personas— no salen de la pobreza pese a percibir este tipo de prestaciones, la intensidad de su pobreza —es decir, la diferencia que separa sus ingresos del umbral de pobreza— se reduce claramente, del 52% al 9,6%, tras el acceso a la prestación. El segundo dato de interés indica que los ingresos medios de quienes no acceden a esta ayuda son, por término medio, más elevados de quienes sí lo hacen, dado que su brecha de pobreza es del 20,9%, frente al 52% que originalmente correspondía a quienes sí acceden al sistema.

**Impacto de la percepción de RGI/AES en la intensidad de las situaciones de pobreza real.
Hogares con al menos un ocupado (2008 a 2014)**

	2008	2012	2014
Distancia al umbral antes de prestaciones para la población perceptora	42,9	56,3	52,8
Distancia al umbral después de prestaciones para población perceptora	0,6	12,4	9,6
Distancia al umbral población para la población no perceptora	9,1	22,3	20,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales. OEE. Dpto. Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

¹⁶ La cobertura de esta modalidad en Euskadi, y su protagonismo en el conjunto del sistema de garantía de ingresos, difiere de la situación que se registra por ejemplo en Francia. En 2014, de los 2.127.000 beneficiarios de esta ayuda, un tercio recibían el complemento salarial, frente a un 25% del total de los beneficiarios de la RGI en la CAPV. En relación al conjunto de la población, la cobertura del RSA complemento de actividad equivale al 2,8% de la población ocupada francesa, frente al 1,5% de la CAPV. La tasa de no recurso a la prestación resulta más elevada en Francia, si bien la definición de la demanda potencial es diferente en cada caso. En términos económicos, el gasto en prestaciones de RGI destinado a personas beneficiarias del sistema de estímulos al empleo ascendió en 2014 a 88 millones de euros —unos 44 euros por habitante—, mientras que en Francia es coste estimado es de unos 62 por habitante, incluyendo el RSA complemento de actividad y la prima fiscal por el empleo.

Si relacionamos los datos que se acaban de señalar, para 2014, con los resultados de reducción de la pobreza y las tasas de no acceso que se registran para el conjunto de la población vasca, observamos también algunos datos de interés. Por una parte, se observa que un tercio (33,4%) de todas las personas en situación de pobreza real antes de la percepción de las ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos pertenecen a familias en las que hay al menos un ocupado: en ese sentido, si antes de la redistribución que supone el sistema de RGI/AES la pobreza real afecta al 9,8% de la población, la pobreza laboral afectaría al 3,3% del conjunto de la población. También es importante señalar que el 50% de todas las personas en situación de pobreza real que no acceden al sistema de RGI/AES viven en familias con al menos una persona ocupada, cuando representan únicamente un tercio de toda la demanda potencial.

**Indicadores relativos al impacto del sistema RGI/PCV/AES
en la prevención de la pobreza real. Población en riesgo de pobreza total
y con al menos una persona ocupada (2014)**

	Total	Distribución (%)	Hogares con al menos una persona ocupada	Distribución (%)	% con ocupados respecto al total
Población en situación de pobreza real antes de RGI/AES	207.898	100,0	69.413	100,0	33,4
Población no atendida en el sistema	56.307	27,1	28.509	41,1	50,6
Población atendida en el sistema	151.591	72,9	40.904	58,9	27,0
Población que no sale de la pobreza	71.092	34,2	11.629	16,8	16,4
Población que sale de la pobreza	80.499	38,7	29.275	42,2	36,4
Población en situación de pobreza real después de RGI/AES	127.399	61,3	40.138	57,8	31,5
Reducción de la pobreza	61,2	—	42,2	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales. OEE. Dpto. Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Se observa en cualquier caso que la distribución de cada uno de esos dos colectivos en función de su relación con el sistema RGI/ES es distinta: por una parte, el porcentaje de la demanda potencial que no está cubierta por el sistema es entre la población total menor que entre la población en hogares con personas ocupadas (27% frente a 41%). Este dato confirma lo que pone de manifiesto la experiencia de otros países, y los datos ya conocidos en relación a Euskadi: el problema del o no ejercicio de los derechos es entre las personas en situación de pobreza laboral aún más grave que para el conjunto de la población pobre. Ello puede deberse, como antes se ha señalado, tanto a que la necesidad de acceder al sistema es menor para estas personas —lógicamente, la cuantía correspondiente y la necesidad de procurarse una prestación económica es menor entre aquellos que ya tienen un ingreso laboral, aunque sea reducido o discontinuo—, como a un posible desconocimiento respecto al derecho a percibir esta prestación. También puede explicar esta menor tasa de acceso el hecho de que algunas personas, disponiendo ya de un cierto nivel de ingresos propios, renuncien a solicitar estas ayudas, bien por las complicaciones burocráticas o administrativas que pueden suponer, bien por considerar que otras personas tienen mayor necesidad de ellas, bien por no querer percibir una prestación que en ocasiones se percibe como exclusivamente asistencial.

Frente a esta menor capacidad de dar respuesta a toda la demanda potencial, se observa también una mayor capacidad de reducción de la pobreza entre quienes sí son beneficiarios de la ayuda: si entre el conjunto de la población perceptora de estas ayudas quienes consiguen salir gracias a ellas de la pobreza y quienes no se dividen prácticamente a partes iguales (el 53% abandona gracias a las ayudas la pobreza y el 46% se mantiene en ella), en el caso de la población que recibe este tipo de estímulos al empleo el porcentaje de quienes abandonan la pobreza es de casi el 71%. Pese a ello, y dado el menor nivel de *take up* de la ayuda en este colectivo, la capacidad global de reducción de la pobreza real es mayor para el conjunto de la población (61%), que para la población residente en hogares con al menos una persona ocupada (42,2%).

Cabe señalar, por otra parte, que la introducción de este sistema de bonificación del empleo en Euskadi no ha supuesto una reducción de la remuneración media sino que, al contrario, ha sido compatible durante el periodo de crecimiento económico con un incremento importante de la remuneración horaria, tanto a precios corrientes como constantes¹⁷.

¹⁷ De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Trabajo, realizada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo del Gobierno Vasco, la caída de esa remuneración en 2013, como consecuencia de la crisis, es todavía compatible con un nivel de remuneración superior en este año a las cifras observadas hasta 2004 a precios constantes. Además, la proporción de salarios o remuneraciones inferiores al 75% de la mediana salarial se sitúa en 2013 en niveles similares a los de 2000 y 2004 a precios constantes, proporción que es muy inferior a la de esos años a precios corrientes.

Como conclusión, y valoración, de este análisis cabría señalar los siguientes elementos:

- En ausencia del sistema RGI / AES, el 4,3% de las personas en familias vascas en las que hay al menos una persona ocupada estaría en 2014 en una situación de pobreza real.
- En torno a un tercio de todas las personas en situación de pobreza real antes de la percepción de RGI / AES en Euskadi pertenecen a familias en las que hay al menos una persona ocupada.
- Prácticamente un 60% de las personas afectadas por la pobreza laboral acceden al sistema RGI / AES, lo que permite reducir la incidencia de este tipo de situaciones al 2,54% del colectivo (lo que supone una reducción de la pobreza del 42%).
- La reducción de la pobreza que estas ayudas consiguen en el colectivo vinculado al empleo (42% como se acaba de decir) es inferior a la que se alcanza para el conjunto de la población que percibe estas ayudas (en cuyo caso, la pobreza real se reduce en un 61%). Ello ocurre a pesar de que el sistema es mucho más eficaz a la hora de sacar de la pobreza a las personas con vinculación laboral que aquellas que no lo tienen, y se debe fundamentalmente a una tasa de no recurso o *non take up* más elevada (del 40%, frente al 27% para el conjunto de la población perceptora).

4. Conclusiones

El repaso realizado en este artículo ha puesto de manifiesto, por una parte, que los sistemas de garantía de ingresos han sido rediseñados en algunos países de nuestro entorno para dar una respuesta a la problemática creciente de los trabajadores pobres. Si bien la lógica que subyace a esos cambios no es siempre la misma —protección de los trabajadores de bajos salarios y lógica redistributiva en algunos casos; prevención de la trampa de la pobreza y lógica de activación en otros—, es obvia la nueva centralidad que el fenómeno de los trabajadores pobres está adquiriendo a la hora de rediseñar la arquitectura de los sistemas europeos de garantía de ingresos, de la mano de enfoques como el *making work pay*. Sin duda, el desarrollo de todos estos programas ha contribuido a consolidar la idea de que la introducción de los programas de garantía de ingresos no sólo no debe perjudicar, sino que pueden contribuir a mejorar el nivel de empleo. Se ha demostrado además que estos mecanismos contribuyen de forma relevante a aumentar el nivel de ingresos de la población trabajadora con bajos salarios, previniendo la pobreza en el colectivo y aumentando sus niveles de bienestar.

Por otra parte, en relación a Euskadi, los datos recogidos en este artículo ponen de manifiesto, en primer lugar, que estas dos lógicas —protección del

empleo de bajos salarios y prevención de la *trampa de la pobreza*— han estado presentes en el diseño del sistema vasco de garantía de ingresos. Resulta sin embargo paradójico que, al tiempo que se enfatizaba en el marco normativo la lógica de la rentabilización del empleo y la necesidad de evitar la trampa de la pobreza, se introdujeran a partir de 2010 una serie de limitaciones y restricciones al uso del dispositivo de estímulos al empleo, justo en sentido contrario a lo que el espíritu de la normativa señalaba y a lo que se planteaba en países de nuestro entorno, donde se daba carácter permanente y estructural a este tipo de mecanismos.

En todo caso, aun con las limitaciones introducidas en los últimos años, el análisis realizado prueba que el sistema de estímulos al empleo vinculado a la RGI ha sido capaz de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral entre la población vinculada al mercado de trabajo en Euskadi, sin arrastrar a la baja los salarios y consiguiendo una tasa de acceso a la prestación superior a la que se registra en países que han dedicado mayores recursos a estas prestaciones.

Desde ese punto de vista, cabe insistir en que —sobre todo si se tiene en cuenta el tipo de relaciones laborales que parecen estar generándose en el actual contexto de lenta salida de la crisis— la protección del empleo de bajos salarios resulta esencial para articular un modelo amplio de garantía de ingresos: en el nuevo escenario, el objetivo de estos sistemas debe ser el de proteger a los trabajadores pobres sin desproteger a los pobres que no pueden trabajar. Si bien no tiene sentido hoy en España o en Euskadi invocar el riesgo de desincentivación, la protección de los trabajadores pobres resulta esencial desde la lógica de la redistribución, la legitimidad social —la viabilidad de estas ayudas se resiente si la población ocupada con dificultades económicas no percibe que también se puede beneficiar de ellas—, y la propia coherencia de las políticas de inclusión: como ha señalado Víctor Renes, es incoherente plantear el empleo como el mecanismo fundamental de integración social y, al mismo tiempo, desatender sus condiciones y su calidad (Zalakain, 2014).

No deben olvidarse sin embargo los riesgos inherentes a estas prestaciones. En ese sentido se ha puesto de manifiesto que «pueden interpretarse como una subvención al capital que, ante la existencia de los mismos, queda dispensado de remunerar adecuadamente a la mano de obra, transfiriéndose a la colectividad una parte de la responsabilidad de las empresas. De alguna manera, se renuncia a modificar la distribución primaria de la renta y a atajar las raíces de la pobreza y la desigualdad. Se actúa con *políticas de final del cañería*, desatendiendo a las causas de estos procesos y tratando únicamente algunos de sus efectos» (De

la Cal, 2015)¹⁸. Además de facilitar la aceptación social del empleo de bajos salarios, estas prestaciones pueden traer consigo otros riesgos: por citar algunos, plantear este tipo de mecanismos como alternativa, y no como complemento, a un sistema sólido de garantía de ingresos abierto a toda la población inactiva, privilegiar la lógica de la incitación en lugar de la lógica de la redistribución, o, en parecido sentido, plantearse desde lógicas y dispositivos asistenciales, poco normalizados e, incluso, estigmatizantes.

En términos más concretos, es necesario hacer referencia a los problemas de gestión que estos mecanismos plantean en lo que se refiere a cobros indebidos —en un contexto caracterizado por frecuentes cambios en las situaciones y los ingresos de la población beneficiaria— y, fundamentalmente, a los problemas relativos al no acceso a esta prestación de la población potencialmente demandante, y que se derivan tanto de la falta de información de la población diana como de su carácter escasamente normalizado y, en cierto modo, asistencialista.

A partir de esas ideas, cabe plantear que el necesario refuerzo del sistema de estímulos al empleo en la CAPV, o en el conjunto de España, debería articularse a partir de los siguientes elementos:

- La existencia de un sistema de estas características sólo tiene sentido como complemento de un modelo de garantía de ingresos sólido, abierto a toda la población sin ingresos y en situación de inactividad. En ese sentido, en todos aquellos ámbitos territoriales en los que los sistemas de garantía de ingresos no se han desarrollado suficientemente la prioridad debería centrarse en el desarrollo de un sistema básico de garantía de ingresos orientado a la población que carece de rentas propias. Aun en aquellos ámbitos territoriales, como el vasco, en el que existe un sistema sólido de garantía de ingresos, es prioritario garantizar en primer lugar y de forma prioritaria la adecuación de la cuantía de las prestaciones a las necesidades de las familias beneficiarias (especialmente en el caso de las que tienen tres o más miembros) y el acceso de toda la población en situación de necesidad al sistema.
- Como se ha explicado en las páginas anteriores, los sistemas de complemento salarial se han desarrollado en los países de nuestro entorno tanto desde el propio sistema de prestaciones sociales como desde el sistema fiscal. Las dos experiencias europeas analizadas ponen de manifiesto un progresivo abandono de la vía fiscal. En el marco de la CAPV, y si bien las fórmulas tributarias pueden tener la ventaja de una gestión más automática y un mayor grado de normalización, podría optarse por mantener este sistema en el marco de la RGI y del Sistema Vasco de Empleo, si se considera

¹⁸ Esta crítica, en todo caso, podría ser aplicable al conjunto de las rentas mínimas de inserción, tanto en su vertiente asistencial pura como en su vertiente de complemento salarial.

más adecuado en términos administrativos o de gestión. También podría optarse, en todo caso, por un sistema mixto o combinado que plantee, para diferentes perfiles y necesidades, aproximaciones diferenciadas.

- En todo caso, sería conveniente plantear a la mayor brevedad posible una reflexión sobre el impacto de las actuales restricciones temporales que se aplican al sistema de estímulos al empleo en el marco de la RGI, así como revisar las cuantías máximas establecidas para quienes compatibilizan empleo y prestaciones. No cabe duda de que, en la actual coyuntura económica, el perfil de beneficiarios de la RGI que más va a crecer va a ser el de los trabajadores pobres: el modelo vasco de RGI debe adaptarse a esa realidad y articular mecanismos que, por una parte, no obstaculicen el acceso de esas personas al empleo y, por otra, mientras el empleo de bajos salarios sea una realidad, garanticen a quienes trabajan unos niveles de renta suficientes.

El papel que los sistemas de bonificación del empleo de bajos salarios pueden tener a la hora de prevenir el fenómeno de la pobreza laboral —y devolver al empleo asalariado su papel como herramienta básica de inclusión social— no deben en cualquier caso hacer olvidar la necesidad de avanzar por otras vías complementarias, tanto o más necesarias que las analizadas en este artículo. En ese sentido, resulta fundamental poner sobre la mesa cuestiones tales como la determinación del salario mínimo, la negociación colectiva o la articulación de un modelo productivo no basado en el empleo de bajos salarios.

5. Bibliografía

- ANNE, D. y L'HORTY, Y. (2012), El ingreso de solidaridad activa y los incentivos para la reintegración al trabajo en Francia. *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 65.
- ARCARONS, J.; TORRENS, Ll. y RAVENTÓS, J. (2015). La Renta Básica y el llamado rescate social. Las propuestas de Podemos, CC.OO., UGT, Ciudadanos, abril-2015.
- AYALA, L. et al. (2003). Protección de los trabajadores con bajos ingresos e incentivos laborales. En: Informe 2003. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Madrid, Fundación Hogar del Empleado.
- COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DU RSA (2011). Rapport final. París, Comité National d'Évaluation du rSa.
- COUR DES COMPTES. Le RSA «activité»: une prestation peu sollicitée, un impact restreint. En: Rapport public annuel 2013. París, Cour des Comptes, 2013.
- COURTIOUX, P. (2006). Negative income tax implementation. Some lessons from the french Prime pour l'emploi. Amsterdam, *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets*.
- DE LA CAL, M (2015). La pobreza laboral. Centro de Documentación Hegoa Boletín de recursos de información, n.º 40.
- EAMON, M.K. et al. (2009). Effectiveness and limitations of the earned income tax credit for reducing child poverty in the United States., Vol. 31, n.º 8.

- EISSA, N. y HOYNES, H. (2008). Redistribution and tax expenditures: the earned income tax credit. Serie: Nber Working Paper, n.º 14307. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- EYDOUX, A. y GOMEL, B. (2014) Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question. Serie: Liaisons Sociales, Rueil-Malmaison, Wolters Kluwer.
- GREGG, P. et al. (2012). Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit. Londres, Resolution Foundation.
- HERMIDA, P., Noguera, J.A. (2013). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social, n.º 169.
- JEROSLOW, P. (2013). The Earned Income Tax Credit as an anti-poverty programme: palliative or cure?. En: Analysis and debate in social policy. Serie: Social Policy Review, Bristol, Policy Press.
- LEIGH, A. Who benefits from the earned income tax credit?. Incidence among recipients, coworkers and firms. Serie: Iza Discussion Papers, n.º 4960. Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2010, 43 págs.
- MARTÍNEZ TORRES, María (2004) Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea : un análisis comparado Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; n.º 13.
- MEYER, B.D. (2010). The effects of the earned income tax credit and recent reforms. Tax Policy and the Economy, vol. 24, n.º 1.
- ÓRGANO ESTADÍSTICO ESPECÍFICO DEL DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES (2014). Encuesta de Necesidades Sociales 2014. Módulo EPDS-Pobreza. Comunidad Autónoma de Euskadi. Principales resultados Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.
- SANZO, L. (2012). La dimensión económica de la renta básica y su financiación, Donostia-San Sebastián, Universidad del País Vasco.
- SANZO, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. Zerbitzuan, n.º 53.
- SANZO, L. y PINILLA, R. (2004). La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social. Serie: Documentos de Trabajo, n.º 42, Madrid, Fundación Alternativas.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2011). Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV. Gobierno Vasco.
- SIMPSON, N.B. et al. (2010). The impact of the earned income tax credit on economic well-being: a comparison across household types. Population Research and Policy Review, Vol. 29, n.º 6.
- SPICKER, P. Introducing Universal Credit. En: Analysis and debate in social policy, 2013. Serie: Social Policy Review, n.º 25, Bristol, Policy Press, 2013.
- VANACKERE, S. Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes. París, Assemblée Nationale, 2013.
- WARIN, P. (2011). Le non-recours au RSA: des éléments de comparaison. Serie: Document de Travail, Grenoble, Odenore. Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services.
- ZALAKAIN, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. Documentación Social, n.º 143.
- ZALAKAIN, J. (2014). Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España. En: Precariedad y cohesión social. Serie: Análisis y Perspectivas, Madrid, Fundación FOESSA.