

Retos para una política de protección económica a la población en edad laboral

Sanzo González Luis

OEE Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco

SanzoGLu@euskadi.eus

Trabajo presentado a la mesa de trabajo 1.1

‘Garantía de ingresos para población activa y transformaciones de los mercados de trabajo’

Congreso REPS 2018

Versión mejorada y actualizada a octubre de 2018

Retos para una política de protección económica a la población en edad laboral

ABSTRACT

En un contexto de insuficiencia de la acción protectora de la Seguridad Social estatal, uno de los retos planteados por la transformación de las sociedades europeas, en especial las de mayor historia industrial, ha sido la necesidad de analizar formas alternativas de garantía de ingresos suficientes para la población.

Se trata de una cuestión especialmente problemática en el caso de aquella parte de la población en edad activa que queda al margen del empleo, de forma coyuntural o más estructural. Un colectivo que se define, más que por la exclusión definitiva del empleo, por las entradas y salidas en el mismo. Sin embargo, las dificultades de acceso a unos ingresos suficientes desbordan la realidad del desempleo y afectan de forma importante a colectivos con acceso al empleo.

Las cuestiones señaladas tienen varias dimensiones que no se limitan ni a ciertos grupos de edad ni tampoco a determinados colectivos de riesgo. Presentan distintos perfiles, asociados en parte a lo que en Euskadi ha sido definido como la pobreza encubierta, formas de pobreza que afectan a personas que no acceden a un modo de vida independiente por razones económicas. Esta problemática se ha acentuado en el periodo post-crisis y, en la actualidad, tiene en España una incidencia superior en personas mayores de 25 años que en personas menores de esa edad.

En ese contexto, y tomando como referencia la experiencia vasca, tanto en la dimensión estadística como de protección social, el objetivo de esta comunicación es delimitar, por una parte, las principales formas de pobreza y ausencia de bienestar que afectan a la población activa, ocupada o desempleada, así como los factores de riesgo subyacentes. El documento indaga, por otra parte, en las vías que podrían plantearse para dar una línea de respuesta que mejore la protección a los principales colectivos de riesgo.

1. Pobreza y ausencia de bienestar en la población activa

Uno de los rasgos de la pobreza y de otras formas de ausencia de bienestar en España es su fuerte asociación a hogares con personas activas. Como es sabido, no se trata sólo de casos de desempleo sino también de formas de inserción en el empleo que no garantizan el acceso a situaciones mínimas de bienestar.

Las problemáticas de ausencia de bienestar en la población activa tienen diferente naturaleza según el tipo de persona o de hogares afectados. Podrían delimitarse, en este sentido, al menos tres grandes situaciones de riesgo de precariedad, dos de ellas específicas a ciertas personas dentro del hogar y una que afecta más directamente al conjunto de personas que lo integran. Mientras las primeras reflejan formas encubiertas de precariedad, y afectan a algunas personas menores o mayores de 35 años, según los casos, la última se relaciona con las formas manifiestas con las que habitualmente se percibe la pobreza y demás formas de ausencia de bienestar. Por cuestiones de igualdad y justicia comparativa en los procesos de atención, es preciso considerar además, en un análisis de este tipo, las situaciones de precariedad dentro de unidades de convivencia con un proyecto de vida compartida.

Se aportan a continuación algunos datos para situar la incidencia de estas problemáticas, todos ellos referidos a la situación existente en Euskadi.

1.1. Formas de precariedad encubierta en la población activa

1.1.1. Los hijos e hijas menores de 35 años en sus hogares de origen

El riesgo de precariedad encubierta más evidente es el que afecta a hijos e hijas menores de 35 años en situación activa en el mercado de trabajo y que se caracteriza por una insuficiencia de ingresos para garantizar, en caso de optar por una vida independiente en solitario, un nivel mínimo de bienestar. Se trata de una forma de precariedad que ha sido analizada históricamente en la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La tabla 1 muestra la evolución de esta problemática en Euskadi.

Como muestra la mencionada tabla, en 2016, 109.424 personas se encuentran en esta situación de riesgo de precariedad en Euskadi. La mayoría de ellas, 74.122, se verían directamente en riesgo de pobreza en caso de acceder a una vida independiente en solitario. En términos relativos, el volumen de personas afectadas por el riesgo de pobreza considerado se sitúa en un 3,5% en 2016, proporción que llega al 5,1% al incluir las formas de ausencia de bienestar que no se vinculan directamente a la pobreza.

Tabla 1
Hijos e hijas menores de 35 años activos/as en hogares familiares de origen.
Riesgo de pobreza o ausencia de bienestar en caso de acceso a una
vida independiente en solitario. C.A. Euskadi
(Nº absolutos de personas afectadas e incidencia en la población de referencia y en la población total en %)

Año	Riesgo de pobreza			Riesgo de pobreza o ausencia de bienestar		
	Datos absolutos	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %	Datos absolutos	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %
1996	156.107	54,3	7,4	216.414	75,2	10,2
2000	131.298	40,2	6,3	200.379	61,4	9,7
2004	84.043	35,6	4,0	139.935	59,2	6,7
2008	55.321	30,7	2,6	98.669	54,7	4,6
2012	78.136	53,4	3,6	99.079	67,7	4,6
2014	72.208	50,8	3,3	102.541	72,1	4,8
2016	74.133	53,2	3,5	109.424	78,6	5,1

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

Tanto las cifras absolutas como las relativas muestran una significativa línea de caída en los últimos veinte años en Euskadi. Así, en términos de incidencia relativa, el riesgo de pobreza analizado afectaba a un colectivo que representaba en 1996 un 7,4% de la población total, proporción que llegaba al 10,2% al considerar otras formas de ausencia de bienestar. A partir de 2012 se alcanzan los niveles hoy habituales, con variaciones entre el 3,3 y el 3,6%, para el riesgo de pobreza encubierta. Esta situación se adelanta a 2008, entre el 4,6 y el 5,1% para el conjunto de las formas de ausencia de bienestar.

El proceso de contención de la precariedad encubierta en la población activa menor de 35 años en Euskadi no es sin embargo tan llamativo como reflejan las cifras presentadas. Cuando se relaciona con la población total, la dinámica de esta forma de precariedad tiende a mostrar un perfil favorable en gran medida como consecuencia de la reducción del volumen de población menor de 35 años, a su vez vinculada a la caída de la natalidad del último cuarto del pasado siglo.

Si se contempla el impacto de las situaciones de riesgo en la población de referencia (hijos e hijas menores de 35 años que siguen en sus hogares de origen) puede comprobarse la dimensión real del problema. Así en 2016, en la población menor de 35 años activa, un 53,2% sufre el riesgo de pobreza analizado, proporción que aumenta al 78,6% al considerar las demás formas de ausencia de bienestar.

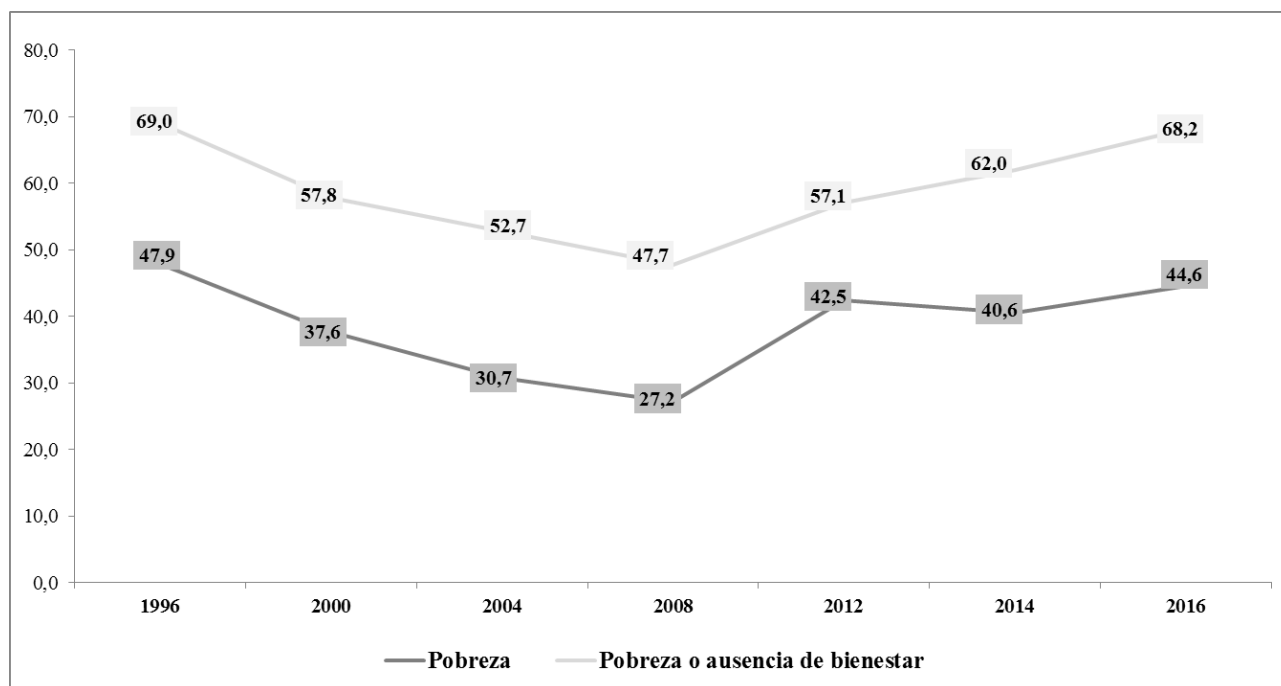
El impacto de la crisis se hace además claramente visible. De esta forma, después de caer de un 54,3 a un 30,7% entre 1996 y 2008, el riesgo de pobreza repunta al 53,4% en 2012, con un 53,2%

en 2016. La cifra de 2016 sólo se ve superada por el 54,3% de 1996. Al considerar el conjunto de situaciones de ausencia de bienestar, la incidencia se reduce de 75,2% en 1996 a 54,7% en 2008. La cifra remonta a partir de entonces, con un 67,7% en 2012, 72,1% en 2014 y 78,6% en 2016, por encima del 75,2% de 1996.

De esta forma, aunque la incidencia en la población total se reduce como consecuencia de la caída de la natalidad, el riesgo de pobreza y falta de bienestar encubierto que caracteriza al colectivo analizado sigue siendo un problema social muy relevante, con tendencia a volver a alcanzar sus máximos niveles históricos después de la crisis.

La figura 1 recoge la dinámica de la incidencia de los riesgos de pobreza y ausencia de bienestar que se consideran para el conjunto de la población activa menor de 35 años. Los datos revelan el fuerte paralelismo de las tasas con las señaladas con anterioridad así como el repunte de los niveles de riesgo a partir de la crisis de 2008. Las tasas de riesgo de 2016 sólo se ven superadas por las de 1996.

Figura 1. Evolución del riesgo de pobreza y ausencia de bienestar en caso de acceso a una vida independiente en solitario en la población activa total menor de 35 años



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

No todas las situaciones de riesgo de pobreza y ausencia de bienestar contempladas se vinculan a personas con acceso al empleo pero sí llama la atención la elevada proporción de casos en los que esta situación de riesgo se vincula a la participación en el sistema productivo.

De esta forma, como se observa en la tabla 2, en 2016, un 56,5% de las situaciones de riesgo de pobreza consideradas se vinculan directamente a la participación en un empleo, proporción que es del 99,8% en el caso de situaciones de ausencia de bienestar no relacionadas directamente con el riesgo de pobreza. En conjunto, un 70,4% de las situaciones de riesgo o ausencia de bienestar en los hijos o hijas activos/as menores de 35 años en hogares familiares se relaciona con la participación en el empleo.

Tabla 2
***Hijos e hijas menores de 35 años activos/as en hogares familiares de origen:
% de personas ocupadas en el total según la posición
en la escala de riesgo de pobreza-bienestar y riesgo de pobreza y
de ausencia de bienestar de la población ocupada (en caso de acceso a una vida independiente en
solitario). C.A. Euskadi***

Año	% de personas ocupadas en el total según la posición en la escala de riesgo de pobreza-bienestar				Riesgo de pobreza y de ausencia de bienestar de la población ocupada (en %)		
	Pobreza	Ausencia de bienestar	Pobreza o ausencia de bienestar	Bienestar	TOTAL	Pobreza	Pobreza o ausencia de bienestar
1996	30,6	97,7	49,3	99,1	61,6	27,0	60,2
2000	49,1	96,3	65,4	99,4	78,5	25,2	51,1
2004	38,5	95,8	61,4	99,4	76,9	17,8	47,2
2008	54,1	96,9	72,9	99,5	84,9	19,5	47,0
2012	38,1	93,1	49,7	99,2	65,7	31,0	51,3
2014	44,9	94,9	59,7	98,2	70,4	32,4	61,1
2016	56,5	99,8	70,4	100,0	76,8	39,2	72,1

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

Llama de forma particular la atención que la más alta asociación entre empleo y situaciones de riesgo en el colectivo considerado se vincula a periodos de buena marcha del empleo. Así, el 70,4% de asociación entre riesgo de pobreza/ausencia de bienestar y empleo de 2016 es cercano al 72,9% del año 2008, en el periodo de mayor prosperidad general conocido en España. También se observa este fenómeno en lo relativo a los problemas de pobreza, con niveles máximos de presencia entre ellos de personas con empleo en 2008 y 2016 (54,1 y 56,5%, respectivamente).

Por supuesto, estas cifras son indicativas de las grandes dificultades de emancipación que afectan a una parte significativa de la población joven, uno de los fenómenos sociales más explicativos de la reciente historia social y económica y que, tras la crisis de 2008, vuelve a mostrar perfiles cercanos a los de los años 80 y 90.

En esta línea, la tabla 3 muestra la muy reducida proporción de personas activas, menores de 35 años, y con independencia de la posición en el hogar, que acceden a una plena emancipación en presencia de una situación de riesgo de pobreza o ausencia de bienestar. Aunque la proporción es

mayor a las cifras inferiores al 20% de 1996 y 2000, el 28,7% de 2016 indica que bastante menos de una tercera parte de la población activa menor de 35 años accede a una situación de plena emancipación. Las posibilidades de acceso a la vida independiente de los colectivos en riesgo nunca llegaron a ser muy elevadas en cualquier caso, con cifras máximas de 37,1% en 2012. Desde entonces, la proporción baja al 35,4% en 2014 para llegar al 28,7% de 2016.

Las diferencias en la capacidad de acceso a la plena emancipación son evidentes respecto a los colectivos con ingresos de bienestar. Aunque cae desde el máximo del 63,5% de 2012, el 55,3% de 2016 supera en 26,6 puntos porcentuales la posibilidad de acceso a una vida plenamente independiente en el caso de disponer de ingresos que situarían a la persona en riesgo de pobreza o ausencia de bienestar.

Tabla 3

% de personas emancipadas (con responsabilidades de hogar) en la población activa menor de 35 años en función de la presencia o no del riesgo de pobreza o ausencia de bienestar. C.A. Euskadi

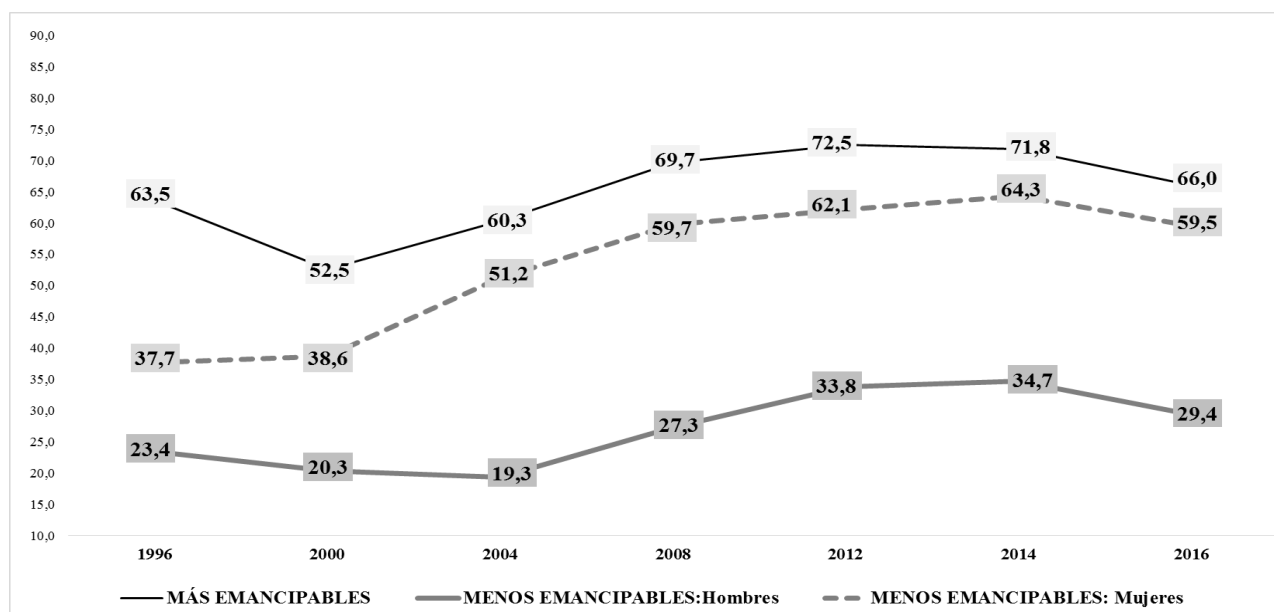
Año	A. Pobreza o ausencia de bienestar	B. Bienestar	TOTAL	Diferencia A-B
1996	18,1	40,3	25,0	-22,2
2000	16,4	28,4	21,5	-12,0
2004	29,8	47,2	38,0	-17,4
2008	31,2	50,7	41,4	-19,5
2012	37,1	63,5	48,4	-26,5
2014	35,4	60,2	44,8	-24,9
2016	28,7	55,3	37,2	-26,6

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

En realidad, las diferencias en la propensión de acceso a una vida independiente son aún mayores si se tienen en cuenta otros factores, como la estabilidad en el empleo o el sexo, tal y como se muestran, de manera sintética, en la Figura 2, para el conjunto de la población entre 18 y 44 años.

El gráfico señalado muestra cómo el impacto de la falta de emancipación afecta sobre todo a población masculina en situación precaria en el mercado de trabajo. En 2016, sólo un 29,4% de los colectivos masculinos en mayor situación de riesgo (menos emancipables) acceden a la emancipación. La distancia es llamativa no sólo en relación con el 66% de los grupos de menor riesgo (más emancipables) sino igualmente al 59,5% del grupo de mujeres menos emancipables.

Figura 2. % de población emancipada por tipo de situación (grupos más o menos emancipables). Población de 18 a 44 años. C.A Euskadi 1996-2014



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

Menos emancipables: Personas en desempleo, con contratos inestables o en situación estable pero ingresos insuficientes para garantizar el acceso a una situación de bienestar personal (en términos del método EPDS).

1.1.2. Los hijos e hijas mayores de 35 años en sus hogares de origen

En la población activa, las situaciones de precariedad encubierta no se limitan a personas jóvenes. También afectan a hijos e hijas mayores de 35 años que se mantienen en el hogar familiar de origen. La tabla 4 aporta datos sobre esta problemática en Euskadi.

Tabla 4

Hijos e hijas mayores de 35 años activos/as en hogares familiares de origen. Riesgo de pobreza o ausencia de bienestar en caso de acceso a una vida independiente en solitario. C.A.Euskadi

(Nº absolutos de personas afectadas e incidencia en la población de referencia y en la población total en %)

Año	Riesgo de pobreza			Riesgo de pobreza o de ausencia de bienestar		
	Datos absolutos	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %	Datos absolutos	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %
1996	14.026	36,8	0,7	20.200	53,0	1,0
2000	14.802	26,7	0,7	23.482	42,3	1,1
2004	9.516	18,7	0,5	20.871	41,0	1,0
2008	13.750	21,5	0,6	26.281	41,0	1,2
2012	24.601	45,0	1,1	32.558	59,6	1,5
2014	31.464	46,5	1,5	46.078	68,2	2,1
2016	28.941	31,2	1,4	52.666	56,8	2,5

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

Como muestra la mencionada tabla, en 2016 52.666 personas se encuentran en esta situación de riesgo de precariedad en Euskadi. La mayoría de ellas, 28.941, se verían directamente en riesgo de pobreza en caso de acceder a una vida independiente. En términos relativos, el volumen de personas afectadas por el riesgo de pobreza considerado se sitúa en un 1,4% de la población total en 2016, proporción que llega al 2,5% al incluir las formas de ausencia de bienestar que no se vinculan directamente a la pobreza. No se trata de cifras menores, propias de una realidad social fundamentalmente residual.

Asociado a la crisis y sus consecuencias, el proceso de envejecimiento contribuye en este caso a un aumento muy sustancial del número de personas afectadas tras la crisis. En 2008, un 1,2% de la población pertenecía a este grupo de riesgo de pobreza o ausencia de bienestar, con un total de 26.281 personas afectadas. Entre 2008 y 2016, el volumen de personas afectadas aumenta 1,24 puntos porcentuales en términos relativos, y en 26.385 personas en términos absolutos. En términos de riesgo de pobreza, el aumento es de 0,71 puntos porcentuales y de 15.190 personas en términos absolutos, un 110,5% más que las 13.750 personas afectadas en 2008.

A igual que en la población más joven, el impacto de las situaciones de riesgo en la población de referencia es igualmente muy elevado en 2016. La proporción de población mayor de 35 años activa que sufre el riesgo de pobreza es del 31,2%, proporción que llega al 56,8% al considerar el riesgo de ausencia de bienestar. Es la proporción más elevada desde 1996, junto al 68,2% de 2014.

La asociación de estas problemáticas al empleo es evidente. De esta forma, como se observa en la tabla 5, en 2016, un 41,3% de las situaciones de riesgo de pobreza consideradas se vinculan directamente a la participación en un empleo, proporción que es del 98,8% en el caso de situaciones de ausencia de bienestar no relacionadas directamente con el riesgo de pobreza. En conjunto, un 67,2% de las situaciones de riesgo de pobreza o ausencia de bienestar en los hijos o hijas mayores de 35 años, residentes en el hogar familiar de origen, se relaciona con la participación en el empleo. Se trata de porcentajes similares a los de la población menor de 35 años.

Por otra parte, se observa igualmente la relevancia de la asociación del riesgo analizado a la ocupación en periodos de máxima expansión de la economía. Así, el 67,2% de asociación entre riesgo de pobreza/ausencia de bienestar y empleo de 2016 sólo es inferior a las cifras cercanas al 78% de 2004 y 2008.

Tabla 5
Hijos e hijas mayores de 35 años activos/as en hogares familiares de origen:
% de personas ocupadas en el total según la posición
en la escala de riesgo de pobreza-bienestar y riesgo de pobreza y
de ausencia de bienestar de la población ocupada (en caso de acceso a una vida independiente en
solitario). C.A. Euskadi

Año	% de personas ocupadas en el total según la posición en la escala de riesgo de pobreza-bienestar				Riesgo de pobreza y de ausencia de bienestar de la población ocupada (en %)		
	Pobreza	Ausencia de bienestar	Pobreza o ausencia de bienestar	Bienestar	TOTAL	Pobreza	Pobreza o ausencia de bienestar
1996	40,1	84,9	53,8	100,0	75,5	19,5	37,7
2000	33,9	90,1	54,7	98,9	80,2	11,3	28,9
2004	54,4	96,1	77,1	100,0	90,6	11,2	34,9
2008	59,6	100,0	78,9	99,9	91,3	14,0	35,4
2012	29,1	92,1	44,5	100,0	66,9	19,6	39,6
2014	44,8	91,4	59,6	98,4	72,0	29,0	56,5
2016	41,3	98,8	67,2	99,9	81,3	15,8	46,9

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

Estas cifras son indicativas de que las grandes dificultades de emancipación que afectan a una parte significativa de la población joven no se superan siempre con los años y se mantienen más allá de la primera fase de la vida adulta en colectivos cuantitativamente significativos.

1.2. Formas de precariedad manifiesta en la población activa

A diferencia de las formas encubiertas de pobreza y ausencia de bienestar, las formas manifiestas de precariedad afectan al conjunto de las personas que forman parte del hogar. La tabla 6 presenta los principales datos de situación para la población en hogares en los que está presente al menos una persona ocupada, en función de la presencia o no de formas de precariedad de ingresos.

En un contexto de economías de escala, el recurso a ingresos con origen en diferentes personas es una de las formas fundamentales de reducción del impacto de la precariedad económica. Es un hecho que puede constatarse en la tabla 6, tabla que sin embargo muestra un importante impacto de los problemas de precariedad vinculados a la presencia de situaciones de acceso al empleo.

Tabla 6
Población en hogares con alguna persona ocupada:
Riesgo de pobreza o ausencia de bienestar por tipo de empleo existente. C.A.Euskadi 2016
(Nº absolutos de personas afectadas, % verticales, incidencia en la población de referencia y en la población total en %)

Año	Riesgo de pobreza			
	Datos absolutos	% verticales	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %
TOTAL	71.346	100	4,3	3,3
1 o más empleos de bienestar	9.586	13,4	0,8	
1 empleo de ausencia de bienestar	9.773	13,7	8,1	
2 o más empleos de ausencia de bienestar	0	0,0	0,0	
2 o más empleos de ausencia de bienestar+pobreza	0	0,0	0,0	
1 o más empleos de pobreza	51.987	72,9	29,5	

Año	Riesgo de pobreza o de ausencia de bienestar			
	Datos absolutos	% verticales	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %
TOTAL	206.362	100	12,5	9,6
1 o más empleos de bienestar	49.920	24,2	4,0	
1 empleo de ausencia de bienestar	37.595	18,2	31,0	
2 o más empleos de ausencia de bienestar	613	0,3	1,7	
2 o más empleos de ausencia de bienestar+pobreza	16.638	8,1	24,1	
1 o más empleos de pobreza	101.595	49,2	57,6	

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

Los datos revelan que 206.232 personas residen en hogares con acceso al empleo pero que sufren problemas de pobreza o ausencia de bienestar. Esto supone un 12,5% del conjunto de la población en hogares con acceso al empleo y un 9,6% de la población total.

Un 34,6% del colectivo analizado sufre problemas de pobreza, con un total de 71.346 personas afectadas. Suponen un 4,3% de la población en hogares con acceso al empleo y un 3,3% de la población total en Euskadi. Los datos revelan por tanto que predominan, en el caso de acceso al empleo, las problemáticas ligadas a formas de ausencia de bienestar aunque las de pobreza tengan indudable relevancia.

Al considerar las distintas modalidades de acceso al empleo que más determinan en los hogares una situación de pobreza o ausencia de bienestar, se constata que la parte dominante se vincula a situaciones en las que sólo están presentes en el hogar empleos que no garantizan la superación de la pobreza para una persona individual. Un 49,2% de los casos de pobreza/ausencia de bienestar se

vinculan a estos empleos de pobreza. En presencia de esta modalidad de ingresos laborales, un 57,6% de la población sufre el riesgo analizado.

Otro 26,3% de las situaciones de pobreza/ausencia de bienestar se vinculan a la presencia de un único ingreso laboral que implica una ausencia de bienestar personal o, en su defecto, a la combinación de un ingreso de este tipo con ingresos laborales de pobreza. En estos casos, el riesgo de pobreza o ausencia de bienestar asociado se sitúa entre el 24,1 y el 31%.

Aunque el riesgo señalado es muy limitado, con un 4%, llama la atención que la presencia de algún empleo de bienestar no siempre garantiza la superación de la precariedad económica. Así ocurre cuando estos ingresos no bastan para cubrir las necesidades del conjunto de miembros de un hogar pluripersonal. Estos casos representan un 24,2% de las situaciones de pobreza o ausencia de bienestar en los hogares.

En el caso de las formas estrictas de pobreza, puede constatarse en la misma tabla 6 que un 72,9% de los casos se vinculan a la exclusiva presencia en el hogar de empleos de pobreza. Un 29,5% de los hogares con este tipo de empleos acaban en una situación de pobreza una vez considerados todos los ingresos.

El 27,1% restante se vincula a situaciones en el que un empleo de ausencia de bienestar, o incluso de bienestar, es insuficiente para cubrir las necesidades del conjunto de los miembros del hogar. Aunque sólo un 0,8% de los empleos individuales de bienestar generan este tipo de situaciones, la proporción aumenta al 8,1% en presencia de un único empleo de ausencia de bienestar.

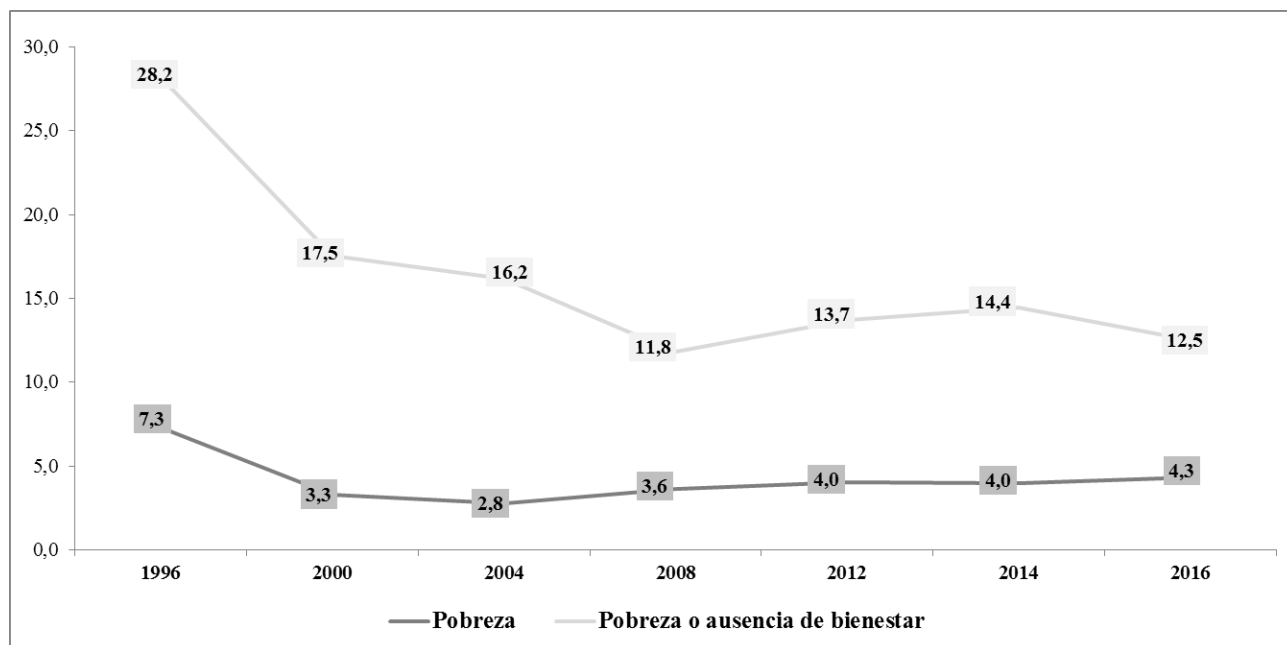
Los datos muestran en definitiva que la presencia exclusiva de ingresos laborales de pobreza genera riesgos muy elevados de ausencia de bienestar e incluso de pobreza. Aunque con menor intensidad, la única presencia de un ingreso laboral de ausencia de bienestar también es una situación que genera riesgos relevantes, fundamentalmente de ausencia de bienestar en el hogar pero también en ocasiones de pobreza. La presencia de dos o más empleos, de ausencia de bienestar y de pobreza, permite superar la pobreza pero se asocia a niveles de riesgo elevados de ausencia de bienestar.

En el caso vasco, la línea histórica de los indicadores de precariedad en los hogares con acceso al empleo puede analizarse en la figura 3. El gráfico muestra una fuerte caída de la tasa de riesgo conjunta de pobreza y ausencia de bienestar. La tasa cae del 28,2 al 11,8% entre 1996 y 2008. Tras un repunte hasta el 14,4% en 2014, la tasa vuelve a bajar en 2016. Con un 12,5% se sitúa de nuevo en cifras cercanas a las de 2008.

Hasta 2008, la línea descendente se confirma igualmente en relación con la tasa de pobreza, que cae de 7,3% en 1996 a 2,8% en 2004. Ya en 2008, la crisis hace aumentar esta tasa hasta el 3,6%,

prolongándose el aumento hasta el 4% en 2012 y 2014. Alcanza un 4,3% en 2016, una cifra que sólo queda por debajo del 7,3% de 1996 aunque muy alejada de ella.

Figura 3. Población en hogares con alguna persona ocupada. Tasa de riesgo de pobreza y/o ausencia de bienestar. C.A. Euskadi 2016



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

La tabla 7 muestra, por su parte, la evolución de la incidencia de las distintas formas de precariedad en función del tipo de empleo existe. Destaca, en particular, el peso creciente de los empleos de pobreza en las situaciones de pobreza o ausencia de bienestar.

Tabla 7
Población en hogares con alguna persona ocupada: Distribución de la parte del colectivo en riesgo de pobreza o ausencia de bienestar por tipo de empleo existente. C.A.Euskadi 2016 (En %)

	Riesgo de pobreza						
	1996	2000	2004	2008	2012	2014	2016
Empleo bienestar/>=2 aus.bienestar	27,2	22,9	11,7	19,5	14,3	5,8	13,4
1 empleo aus.bienestar	41,2	17,8	26,7	18,7	17,4	17,8	13,7
>=2 empleos aus.bienestar/pobreza	0,6	2,1	0,4	7,0	8,6	0,0	0,0
Empleo/s de pobreza	31,0	57,2	61,1	54,8	59,7	76,4	72,9
Total	100	100	100	100	100	100	100
	1996	2000	2004	2008	2012	2014	2016
Empleo bienestar/>=2 aus.bienestar	61,9	61,9	56,1	54,0	41,1	33,3	24,5
1 empleo aus.bienestar	19,7	10,2	18,3	12,2	12,5	16,2	18,2
>=2 empleos aus.bienestar/pobreza	3,4	5,2	5,9	5,7	9,8	6,2	8,1
Empleo/s de pobreza	15,0	22,7	19,7	28,2	36,6	44,4	49,2
Total	100	100	100	100	100	100	100

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

En lo relativo al riesgo de pobreza, estos empleos de pobreza apenas determinaban un 31% de las situaciones generales de pobreza en 1996. Entre 2000 y 2012 condicionaban entre un 54,8% y un 61,1% de las situaciones de pobreza para superar el 70% en 2014 y 2016 (76,4% y 72,9%).

El peso de los empleos de pobreza en las situaciones conjuntas de pobreza y ausencia de bienestar también avanza: de un 15% en 1996 a un 28,2% en 2008, 36,6% en 2012 y cifras entre 44,4 y 49,2% en 2014 y 2016. En cambio, los empleos de bienestar, o la presencia de dos o más empleos con ausencia de bienestar, se asocian cada vez menos a situaciones de precariedad: de 61,9% del total en 1996 y 2000, la proporción se sitúa en torno al 55% en 2004 y 2008 para caer de forma progresiva hasta no condicionar sino un 24,5% de las situaciones de precariedad en 2016. Como principal hipótesis explicativa habría que combinar la deflación en los precios de la vivienda aún evidente en aquel año y la reducción del tamaño de las familias, condicionando un nivel menor en el coste de las necesidades básicas y ligadas a la consecución de un bienestar mínimo.

1.3. Otros problemas a considerar

Aunque no exista necesariamente pobreza o ausencia de bienestar, ni encubierta ni manifiesta, al menos cuando los recursos se distribuyen adecuadamente dentro del hogar, es preciso mencionar otros problemas de precariedad en los hogares que reflejan una evidente posición de desigualdad en la dimensión social general. Así ocurre, en el caso de la población activa emancipada, con responsabilidad de hogar, y que vive en pareja, cuando algunos de los miembros de la pareja carecen de un mínimo de recursos personales¹. Tal y como se señala en la tabla 8, se adopta al respecto una aproximación restringida, definiendo estos recursos en términos de ingresos inferiores al 50% del umbral de pobreza.

Tabla 8

Indicadores de precariedad relativos a la población activa emancipada y que vive en pareja, con ingresos inferiores al 50% del umbral de pobreza según posición del hogar en la escala pobreza-bienestar. C.A.Euskadi 2016

Posición del hogar	Datos absolutos	% verticales	% de mujeres	% de personas ocupadas	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %
Pobreza	24.924	30,0	44,2	22,4	76,1	
Ausencia de bienestar	19.687	23,7	49,8	32,2	42,6	
Bienestar	38.408	46,3	68,6	34,6	7,3	
Total	83.019	100	56,8	30,4	13,7	3,9

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

¹ Otras situaciones podrían considerarse en este bloque, por ejemplo en el caso de familiares o personas que compartan una vida en común por necesidad económica. No se abordan en este estudio que pretende analizar sólo los principales problemas existentes.

Los datos de la tabla muestran que, en 2016, 83.019 personas se encuentran en esta situación, un 13,7% de la población activa emancipada que vive en pareja y un 3,9% de la población general. La mayor parte de este colectivo, un 53,7%, vive en hogares con problemas de pobreza o ausencia de bienestar pero un 46,3% lo hace en hogares que, en su conjunto, disponen de ingresos globales suficientes para acceder a niveles de bienestar.

Aunque la mayor parte del grupo considerado está constituido por mujeres, un 56,8%, no se trata sólo de un problema femenino, al menos no en el caso de hogares con problemas generales de pobreza o ausencia de bienestar (con un 44,2 y un 49,8% de mujeres). En los hogares en bienestar, la proporción de población femenina sí es dominante y llega al 68,6%.

La situación analizada se vincula principalmente a la existencia del desempleo aunque en un 30,4% de los casos hay una vinculación directa a empleos de muy baja remuneración. Esta proporción es del 34,6% en hogares en situación de bienestar.

La incidencia dentro de cada tipo de colectivo en función de la posición en la escala pobreza-bienestar marca una muy fuerte asociación de esta problemática a la existencia de situaciones de precariedad en el hogar. En hogares pobres, un 76,1% de los miembros activos de las parejas emancipadas tienen este muy bajo nivel de ingresos. La proporción es todavía muy alta, del 42,6%, en hogares en situación de ausencia de bienestar. Aún es del 7,3% en hogares en situación de bienestar aunque, en este caso, la situación considerada es ya claramente minoritaria.

La evolución histórica de estos indicadores puede analizarse en la tabla 9. En términos de incidencia en la población total emancipada y que vive en pareja, se observa una progresiva caída desde el 15,3% de 1996 al 8,2% de 2008. La proporción remonta a niveles cercanos o superiores a los de 1996 en 2012 y 2014 (14,6 y 15,9%, respectivamente). En 2016, el indicador cae al 13,7%, todavía muy por encima de las cifras de 2004 y 2008 e incluso por encima del 12,6% del año 2000.

En la población total, la evolución es similar, con un mejor registro sin embargo en 2016. Después de alcanzarse niveles cercanos al 5% en 2012 y 2014, la proporción de 2016 cae al 3,9%. A pesar de ello, el indicador de 2016 supera todos los registros observados entre 1996 y 2008, incluso el 3,5% de 1996.

Un dato relevante es que 2016 marca la proporción más limitada de mujeres en el colectivo analizado. Después de aumentar de forma continuada desde el 58% de 1996 al 70% de 2008, la proporción cae a partir de la crisis hasta situarse en el 56,8% de 2016, la proporción más baja del periodo.

La evolución es paralela en lo relativo al protagonismo de la población ocupada. Situada en 31,4% en 1996, la proporción sube al 36,6% en 2000. Tras caer al 32,4% en 2004, muestra un gran

aumento, hasta el 55,6%, en 2008. A partir de ahí, el peso de la población ocupada en el colectivo de riesgo considerado se reduce progresivamente, hasta el 40,2% en 2012, el 32,9% en 2014 y el 30,4% de 2016, la proporción más baja del periodo 1996-2016.

Tabla 9
Evolución de algunos indicadores de precariedad relativos a la población activa emancipada y que vive en pareja, con ingresos al 50% del umbral de pobreza según posición del hogar en la escala pobreza-bienestar. C.A.Euskadi

Año	Datos absolutos	% en hogares con bienestar	% de mujeres	% de personas ocupadas	Incidencia en la población de referencia en %	Incidencia en la población total en %
1996	73.272	42,6	58,0	31,4	15,3	3,5
2000	62.855	50,6	65,5	36,6	12,6	3,0
2004	53.495	52,3	67,4	32,4	9,3	2,6
2008	53.412	62,3	70,0	55,6	8,2	2,5
2012	106.074	54,9	63,1	40,2	14,6	4,9
2014	108.881	46,6	58,9	32,9	15,9	5,0
2016	83.019	46,3	56,8	30,4	13,7	3,9

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

1.4.El impacto conjunto de las distintas situaciones consideradas

La tabla 10 presenta una estimación del conjunto de población afectada por alguna de las situaciones de riesgo que han sido consideradas hasta ahora.

Tabla 10
Indicadores relativos a la población afectada por alguno de los indicadores de precariedad analizados por relación con la actividad. C.A.Euskadi

Año	Población total		Población activa		Población parada		Población ocupada				
	Abs.	Inciden- cia %	Abs.	Inciden- cia %	Abs.	Inciden- cia %	Abs.	Inciden- cia %	Inciden- cia Hombres %	Inciden- cia Mujeres %	% en pob. activa
1996	705.443	33,3	425.786	49,1	170.039	91,9	255.747	37,5	37,6	37,2	60,1
2000	521.321	25,2	365.856	37,6	122.270	89,3	243.586	29,1	26,1	34,1	66,6
2004	454.665	21,8	307.135	30,5	99.575	88,8	207.560	23,2	20,9	26,7	67,6
2008	362.397	16,8	245.860	24,2	58.488	88,4	187.372	19,7	17,3	22,8	76,2
2012	414.923	19,1	319.327	29,4	135.268	79,1	184.059	20,1	16,6	23,8	57,6
2014	434.904	20,2	335.117	31,4	135.261	73,9	199.856	22,6	19,3	26,1	59,6
2016	407.444	19,0	320.727	30,4	111.678	73,5	209.049	23,1	21,6	24,8	65,2

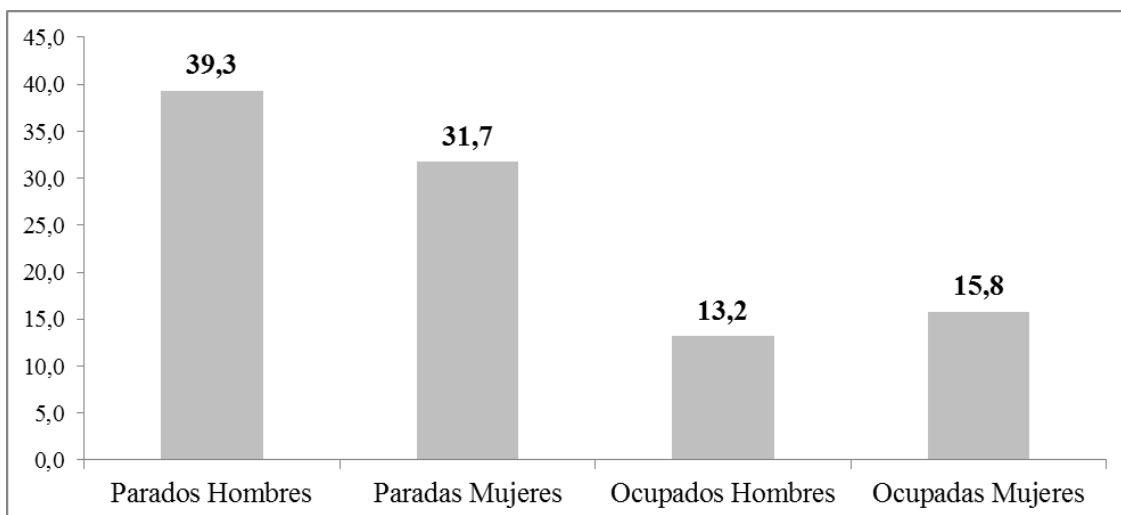
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS.

En la población total, los grupos en riesgo considerados suponen un 19,0% de la población total en 2016, proporción que llega al 30,4% al considerar a la población activa. El impacto es máximo en la población desempleada, con un 73,5%, aunque también es relevante en la población ocupada donde llega al 23,1%. En esta población, las diferencias son pequeñas por sexo, con un 21,6% en los hombres y un 24,8% en las mujeres.

En términos evolutivos, el impacto de las problemáticas consideradas en la población activa muestra una muy fuerte línea descendente entre 1996 y 2008. La proporción de población activa afectada cae, de forma continuada, de un 49,1% en 1996 a 24,2% en 2008. La crisis supone un fuerte repunte, con un 29,4% en 2012 y 31,4% en 2014, por encima tanto del mínimo de 2008 como del 30,5% de 2004. La recuperación permite reducir el indicador al 30,4%, todavía 6,2 puntos por encima del 24,2% de 2008 pero sólo una décima por debajo del 30,5% de 2004.

La figura 4 revela, sin embargo, que la variación entre 2008 y 2016, con un aumento de 74.867 casos de riesgo, no se vincula esencialmente en Euskadi a la dinámica de la ocupación. Apenas un 29,0% del incremento se vincula a la dinámica ocupacional. En este caso, se detecta un mayor peso del aumento de las situaciones de riesgo asociadas a la población femenina (15,8% frente a 13,2% en la población femenina). En comparación con 2008, sin embargo, mientras en la población femenina ocupada la proporción de población en riesgo se sitúa en 2016 sólo dos puntos porcentuales por encima de 2008 (24,8 frente a 22,8%), en la población masculina el indicador de riesgo de 2016 se sitúa todavía 4,3 puntos por encima del de 2008 (21,6% frente a 17,3%). Destaca el hecho de que el nivel de 2016 aún supere los registros del conjunto del periodo 2004-2014 entre los hombres.

Figura 4. Distribución del incremento absoluto de población en riesgo de pobreza y/o ausencia de bienestar en la población activa entre 2008 y 2016 por sexo y relación con la actividad. C.A. Euskadi



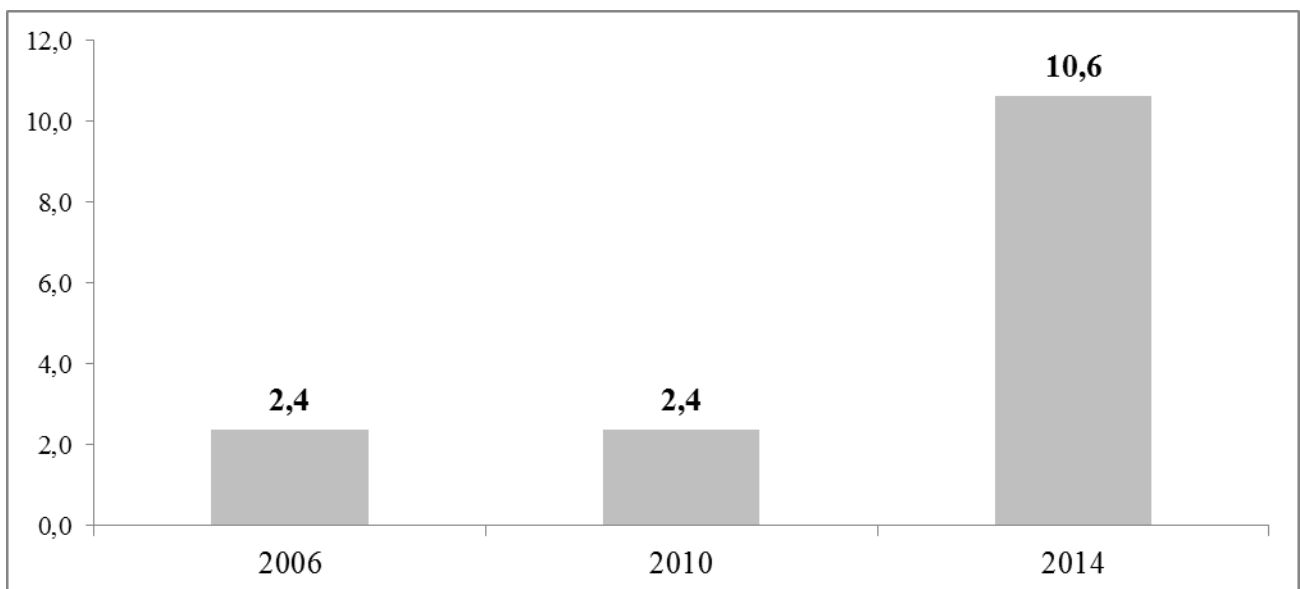
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS.

El 71,0% del aumento en las situaciones de riesgo corresponde en cualquier caso a la población desempleada, con mayor peso en este caso de la población masculina (39,3% frente al 31,7% de las mujeres). Los procesos que determinan la reducción de empleo durante la crisis, de forma particular en Euskadi los que han afectado a la construcción, pero aún más decisivamente a la industria, han resultado por tanto más importantes que los que se vinculan a las condiciones de la ocupación, por mucho que éstas también reflejen deterioro en el periodo considerado.

En cualquier caso, no pueden asimilarse los problemas actualmente existentes en Euskadi con la realidad existente en la recuperación posterior a la crisis de los años 90. El volumen de población parada en riesgo es un 34,3% inferior en 2016 a la de 1996 (111.678 casos frente a 170.039), volumen que es 18,3% más bajo en el caso de la población ocupada (209.049 casos frente a 255.747). En términos relativos, el 23,1% de población ocupada en riesgo es 14,3 puntos porcentuales inferior al 37,5% de 1996.

Esto no significa sin embargo que las situaciones de precariedad no generen situaciones muchos más complejas para la población afectada, en particular en términos de cronificación de la exclusión. Ésta aumenta de forma sustancial entre la población más excluida del mercado de trabajo. Como muestra la figura 5, la proporción de población activa con problemas de desempleo o subocupación crónica pasa de apenas un 2,4% en 2006 y 2010 a 10,6% al final de la crisis.

Figura 5. Porcentaje de población activa con problemas de desempleo o subocupación crónica. C.A. Euskadi



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EDSS-ENS.

Situaciones que se mantienen por 30 o más meses (18 en el caso de la persona principal).

1.5. Los principales factores de variación en los problemas analizados

La tabla 11 ofrece una aproximación al estudio de los principales factores que explican la variación en el impacto de los problemas de precariedad analizados, con especial referencia a los dos grandes procesos temporales detectados, el que lleva de 1996 a la crisis de 2008 y los años posteriores a la crisis. El análisis se fundamenta en la variación en la aportación neta atribuible a cada factor en la aparición de los problemas analizados. Esta aportación es la resultante no sólo de las variaciones en el peso relativo de cada situación en la población activa sino también del riesgo asociado de presencia de los problemas considerados.

Como muestra la tabla, tanto en la fase alcista del periodo 1996-2008 como en los años posteriores, los dos factores determinantes en la dinámica observada se vinculan al desempleo y a los empleos de pobreza. La prosperidad previa a la crisis se basa en lo esencial, por una parte, a la fuerte reducción de la aportación a los problemas analizados que es atribuible al desempleo, cuya aportación pasa de 19,6% en 1996 a 5,7 en 2008, con una caída de -13,8 puntos porcentuales. Más determinante aún es la reducción del impacto de los empleos de pobreza, con una disminución de la aportación equivalente a un 28,3% en 1996 a un 13,6% en 2008, implicando una caída de -14,7 puntos porcentuales.

A estos dos grandes factores se une la dinámica igualmente positiva, pero más matizada, de los empleos que determinan una situación de ausencia de bienestar pero no de pobreza, con una reducción de -4,8 puntos (de 12,1 a 7,3% entre 1996 y 2008). También es favorable la dinámica del trabajo no indefinido cuya aportación a los problemas considerados se reduce en -4,8 puntos (de 12,6 a 7,8% entre 1996 y 2008).

Tabla 11

Contribución de distintos factores a los problemas de precariedad contemplados. C.A.Euskadi Aportación neta (peso en la población activa multiplicado por el riesgo de presencia de alguno de los problemas considerados) en %

Año	Parado/a	Empleo de pobreza	Empleo de aus.bienestar	Contratación no indefinida o asalariada	Tiempo parcial	Origen extranjero
1996	19,6	28,3	12,1	12,6		0,0
2000	12,6	22,8	9,6	12,6		0,1
2004	9,9	16,6	9,4	9,5	4,4	2,0
2008	5,7	13,6	7,3	7,8	4,9	2,7
2012	12,4	20,8	5,6	8,9	7,1	5,4
2014	12,7	21,7	7,4	8,3	6,9	5,3
2016	10,6	20,3	8,5	9,2	7,1	5,5
Variación						
1996-2008	-13,8	-14,7	-4,8	-4,8	4,9	2,7
2008-2016	4,8	6,7	1,2	1,3	2,2	2,8
1996-2016	-9,0	-8,0	-3,6	-3,5	7,1	5,5

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

En sentido opuesto, la inmigración determina un incremento de 2,7 puntos en los niveles de riesgo. El aumento del trabajo al tiempo parcial es sin embargo el factor más problemático en el periodo previo a 2008, con una aportación máxima de 4,9 puntos².

El deterioro del periodo 2008-2016 se asocia también al desempleo y a los empleos de pobreza aunque en este caso con un impacto negativo. En el caso del desempleo, la aportación al aumento de las problemáticas consideradas es de 4,8 puntos (de 5,7 a 10,6%), impacto que es mayor en el caso de los empleos de pobreza, con un incremento de 6,7 puntos porcentuales (de 13,6 a 20,3%). La inmigración aparece como tercer factor asociado, con una aportación de 2,8 puntos que supera los 1,2 puntos de los empleos de ausencia de bienestar pero no de pobreza. El impacto del trabajo a tiempo parcial es importante pero no determinante con una aportación de 2,2 puntos. Las variaciones en el trabajo con contrato indefinido apenas suponen un incremento de 1,3 puntos porcentuales.

Aunque fenómenos como la inmigración o el trabajo a tiempo parcial suponen factores nuevos y que contribuyen al aumento de las problemáticas analizadas (+5,5 y +7,1 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1996 y 2016), los datos muestran que no resultan verdaderamente determinantes. Mucho menos la dinámica del empleo no indefinido que, para el conjunto del periodo 1996-2016, tiene un efecto final favorable, disminuyendo en -3,5 puntos su aportación neta a los problemas de pobreza y ausencia de bienestar analizados. Lo mismo ocurre en lo relativo a los empleos intermedios, asociados a la ausencia de bienestar pero no a la pobreza, con una reducción de la aportación neta de -3,6 puntos porcentuales para el periodo 1996-2016.

Los dos aspectos determinantes son los vinculados a la dinámica general del desempleo y a las variaciones en el volumen, y nivel de riesgo asociado, de los empleos que no garantizan la superación de la pobreza en el caso de una persona individual. Aunque decisivos en el aumento de los problemas analizados tras la crisis, un rasgo favorable es que, para el conjunto del periodo 1996-2016, reflejan un balance orientado hacia el polo de caída de los problemas. Así, en relación con la situación existente en la fase de recuperación de 1996, en 2016 el desempleo tiene un impacto -9,0 puntos porcentuales inferior al observado en aquel año, nivel que es de -8,0 puntos en lo relativo a los empleos de pobreza.

El riesgo para Euskadi parece vincularse en lo fundamental, por tanto y al menos por ahora, a cualquier elemento que pudiera traducirse en un aumento del desempleo y de los empleos peor remunerados.

² En realidad, sería algo inferior si se dispusiera de datos fiables para 1996, base de la comparación.

La dinámica vasca no es automáticamente trasladable, sin embargo, a la conocida en España. Es evidente que resulta mucho más favorable, tanto por el menor impacto del desempleo y del trabajo no indefinido como por los mayores niveles salariales existentes. A ello se suma el hecho protector diferencial que supone un sistema de garantía de ingresos más desarrollado que en el conjunto de España.

2. Las políticas de garantía de ingresos para hacer frente a las situaciones de pobreza y ausencia de bienestar en la población activa

Parte de la dinámica a largo plazo favorable, a pesar de la crisis, en la prevención de las formas de pobreza y de ausencia de bienestar entre la población activa en Euskadi se vincula a la existencia de un sistema más protector de garantía de ingresos en esta comunidad.

La definición del modelo tratamiento de la protección necesaria para hacer frente a las necesidades económicas de las personas activas en riesgo de pobreza y ausencia de bienestar no es sin embargo una cuestión que pueda darse por concluida en Euskadi. Una de las razones es que está pendiente de abordar el debate sobre las formas de hacer frente al conjunto de problemáticas que se han formulado en el documento. Se trata de un debate que también está pendiente de desarrollo en el conjunto de España.

La cuestión de fondo se relaciona tanto con la diferente naturaleza de los problemas detectados como con la diversidad de programas que podrían resultar los más funcionales para abordar cada uno de ellos. Integrar estos distintos programas en una actuación sistémica, operativa y coherente para garantizar un nivel de ingresos suficiente, constituye el verdadero reto en que fijarse.

2.1. Rentas mínimas y empleo

De partida, el problema que mayor atención ha recibido en Euskadi o en España, y que también se ha perfilado más claramente en las políticas de intervención, es la necesidad de garantizar un nivel de ingresos mínimos a los hogares, o a las unidades de convivencia, de personas desempleadas o con bajos ingresos por trabajo. Desde la política social, las rentas mínimas autonómicas han sido las que con mayor frecuencia han tratado de este problema.

Sin embargo, algunas de las principales diferencias que afectan al diseño territorial de estas rentas mínimas se relacionan con el tratamiento de la cuestión del empleo. Una primera cuestión es la propia aproximación al tipo de protección a garantizar. En este sentido, la concepción de la orientación protectora de estas rentas mínimas es difícilmente compatible con la atención a hogares de población activa cuando se diseñan sobre todo como actuaciones dirigidas a colectivos tradicionalmente excluidos. En tales casos, percibidas como rentas de inserción para colectivos muy

concretos y situados al margen del trabajo normalizado, el apoyo a la población ocupada y hasta desempleada se perfila como inconsistente.

Esta visión choca con la concepción que considera que, en tanto que prestaciones subsidiarias y complementarias, estos sistemas deben garantizar la protección objetivo a cualquier grupo de la población, incluyendo no sólo a hogares de población desempleada sino también a hogares con personas ocupadas. Los modelos históricamente más desarrollados en España han optado siempre por este enfoque pero en frecuente oposición a otras tradiciones, como la de Cataluña y de facto la de la Comunidad de Madrid desde mediados de los 90, más orientadas a limitar la protección a grupos marginales y socialmente excluidos.

Una segunda cuestión relevante, cuando se admite la protección a personas activas, incluidas ocupadas, es la consideración de un posible tratamiento diferencial a los grupos con empleo. Se trata de la cuestión de si es preciso introducir incentivos al empleo, con mayores niveles de protección o al menos medidas de apoyo complementarias para la población ocupada. En las respuestas dadas a este dilema aparecen diferentes aproximaciones posibles.

Una de ellas se vincula a la consideración estructural, o estrictamente temporal, de estas actuaciones o de esta posible protección complementaria. El enfoque temporal caracterizó, por ejemplo, al sistema de renta mínima de inserción francesa. En contraste, las propuestas posteriores (RSA o Prima de Actividad) apuestan por una protección estructural a los hogares de trabajadores o trabajadoras con bajos salarios. El sistema vasco de estímulos al empleo, concebido originalmente en esta dirección estructural, anticipó a finales de los años noventa del pasado siglo el cambio por el que optarían con posterioridad las políticas francesas.

En esta aproximación, el recurso al sistema de estímulos al empleo no sólo tiene la finalidad de alcanzar niveles de protección más amplios sino que busca prevenir también una situación de cronificación en las prestaciones, con la exclusión potencial del mercado de trabajo que viene asociada. Cumple así otra función diferente, o complementaria, a la de garantía de ingresos en sentido estricto.

Frente a modelos más estrictamente centrados en la población ocupada (como los créditos fiscales anglosajones), estos mecanismos de rentas mínimas tratan de integrar claramente en la política de garantías la protección al conjunto de la población activa, desempleada u ocupada, tratando de facilitarles niveles dignos de protección. La bonificación al empleo, en tales casos, sirve para hacer compatible el interés por el empleo, que siempre acabaría garantizando mayor nivel de recursos, con un nivel de protección adecuada para la población desempleada. Se trata en este último caso de un objetivo en el que tienden a fracasar, en términos comparativos, los sistemas de Estados Unidos

o el Reino Unido, en especial cuando el desempleo se convierte en estructural y queda al margen de la protección contributiva. En tales casos, como ha ocurrido hasta ahora con el Income Support británico, las cuantías garantizadas resultan muy bajas.

La garantía de ingresos para unidades de población activa podría resolverse por otras vías, por ejemplo a través de un impuesto negativo sobre la renta que consolidara un sistema de ingresos mínimos tanto para hogares de personas desempleadas como de ocupadas con bajos ingresos. El modelo EITC estadounidense es quizás el más desarrollado en esta dirección, desde un modelo de liquidación anual. El Working Tax Credit británico apuesta más, en cambio, por un mecanismo de gestión continua de los complementos o créditos fiscales. En España, la aproximación navarra de protección a los bajos salarios tiende a apostar por la línea de protección a través de la fiscalidad.

Un problema para hacer efectiva esta línea de trabajo en España, sin embargo, sería la dimensión esencialmente individual del modelo fiscal español, con apenas el elemento matizador que queda asociado a la libertad de elección de la declaración conjunta, en términos de unidad de convivencia, en determinados supuestos (pero que, en la práctica, es un mecanismo de reducción de la carga fiscal, traducida en distintas formas, individual o conjunta, según los casos).

2.2. La aproximación a las formas de precariedad encubierta

El enfoque de hogar, o de unidad de convivencia, que caracteriza al sistema de rentas mínimas no está pensado para abordar las problemáticas de pobreza encubierta que se han presentado en el documento. La razón básica es que estas problemáticas tienen una dimensión individual que no suele tenerse en cuenta en el diseño de las rentas mínimas.

Podría parecer obvio que una de las vías más razonables para mejorar la situación pasaría por extender la protección por desempleo a todos los colectivos desempleados con problemas acreditados de pobreza encubierta. En principio, esto pasaría por garantizar el acceso a las prestaciones no contributivas por desempleo a la población mayor de 35 años y, en el caso de la menor de 35 años, a toda aquella que cumpliera determinados estándares de compromiso con la búsqueda de empleo y disponibilidad para el trabajo.

La posible extensión de la protección por desempleo plantea sin embargo límites claros desde la perspectiva del tratamiento de las situaciones de pobreza encubierta. Éstos se relacionan, por una parte, con las bajas cuantías de las prestaciones, una de las razones por las que, precisamente, la pobreza encubierta tiene una incidencia elevada en población desempleada, en especial menor de 35 años. Por otra parte, la protección señalada no puede hacer frente a los problemas de pobreza o ausencia de bienestar encubierta que se relacionan con los bajos ingresos por trabajo. Los sistemas de seguridad social no se plantean este tipo de protección en situaciones de acceso a la ocupación.

Más allá de sus límites para abordar los problemas de precariedad encubierta, los sistemas de rentas mínimas sí podrían introducir algunas cláusulas que pudieran facilitar la superación de la precariedad a estos colectivos. La más obvia es garantizar un rápido acceso a la protección en el caso de que las personas afectadas accedan a una vida independiente y se mantengan de una situación de pobreza o ausencia de bienestar. En principio, el diseño de las rentas mínimas siempre ha tratado de prevenir los procesos ficticios de emancipación como vía de acceso a la protección; pero su configuración no tendría por qué centrarse en limitar estos procesos cuando constituyeran hechos reales. Al contrario, deberían tratar de integrarlos en el sistema de protección.

La vía más indicada sería permitir un acceso rápido a las rentas mínimas a colectivos que hubieran alcanzado edades en las que los procesos de emancipación se entienden como prácticamente universales y, por debajo de ellas, a los que acreditaran la existencia de un proyecto de vida independiente.

Otro mecanismo a considerar sería la posibilidad de contemplar a los colectivos afectados por problemas de pobreza encubierta como unidades independientes dentro de los hogares existentes, incluso cuando existan relaciones familiares con el resto de sus miembros, de manera que pudieran ser objeto de protección específica. Aunque pudieran considerarse de alguna forma los ingresos generales del hogar, lo que daría lugar a cuantías más reducidas, esto permitiría una mayor disposición de recursos estables a largo plazo, un factor que podría tener efectos positivos de cara a una emancipación plena más rápida y efectiva.

En los colectivos analizados, un reto añadido consistiría en tomar en consideración las diferencias existentes entre población desempleada y ocupada en riesgo, población esta última que también podría ser objeto de aplicación de políticas específicas de bonificación al empleo. En el caso de un sistema de rentas mínimas, esta solución podría llegar a ser factible si se tuviera en cuenta a las personas consideradas como unidades de convivencia diferenciadas. Es probable sin embargo que, en estos casos, y sin descartar soluciones mixtas, la vía más sencilla fuera la garantía de ingresos a través de la acción fiscal, desarrollando un sistema de impuesto negativo.

La vía fiscal señalada podría extenderse a los colectivos activos que carecen de un mínimo nivel de recursos personales pero forman parte, junto a su pareja, de una unidad de convivencia que en conjunto pueden disponer de recursos suficientes. En este caso, podrían modularse las cuantías en función del nivel general de recursos de la unidad de convivencia.

En la aproximación a los problemas específicos de precariedad encubierta es donde se percibe más claramente, sin embargo, la dimensión meramente paliativa de las medidas consideradas. Aunque a largo plazo el sistema de rentas mínimas en Euskadi ha resultado sin duda positivo, no ha supuesto

un cambio de raíz en el impacto de los problemas de pobreza encubierta. Y sería poco probable que mejoras en las prestaciones de la Seguridad Social o alguna forma de apoyo vía impuesto negativa pudiera llegar a conseguir grandes resultados, al menos si no se tienen en consideración algunas problemáticas asociadas.

El primer aspecto a resaltar se vincula al nivel de la protección. Incluso en el mejor de los casos, como los asociados a las rentas mínimas existentes en Euskadi o Navarra, por razones fundamentalmente presupuestarias la orientación de estos programas es prevenir la pobreza más que garantizar el acceso a un nivel de bienestar mínimo. Sin embargo, lo que tratan de prevenir los mecanismos de prevención de la pobreza encubierta, como los retrasos en la emancipación y la permanencia en el hogar de origen, es sobre todo una vida al margen de esa situación de bienestar, mucho más aún que la prevención de la pobreza. Para una parte importante de las personas afectadas, una garantía de prevención de la pobreza no sería suficiente para impulsar el proceso de emancipación.

Este proceso se ve además condicionado por otros factores asociados. Entre los más importantes cabe destacar los niveles de estabilidad en el empleo y la capacidad de hacer frente a los gastos de vivienda. Así, la superación de la precariedad encubierta, dada su asociación a la búsqueda de un bienestar suficiente, se vincula a una situación de estabilidad en el acceso a una fuente de recursos suficientes. Pero la superación de los problemas de precariedad encubierta no sólo requiere unos ingresos suficientes sino que éstos sean capaces de adaptarse a un nivel variable de gastos, en ciclos específicos especialmente al alza, en particular en lo relativo a la vivienda o la cobertura de la factura energética.

Por las razones señaladas, unas políticas eficaces de lucha contra la pobreza encubierta deben ir necesariamente más allá de las meras políticas de garantía de ingresos e integrarse en un conjunto mucho más amplio de actuaciones. Como estrategia a largo plazo, estas actuaciones, para ser exitosas, deben además plantearse en términos ambiciosos, de consecución de niveles adecuados de bienestar y no simplemente de lucha contra la pobreza. Las políticas de rentas mínimas no pueden plantearse como soluciones estructurales para la precariedad encubierta sino como medidas transitorias, funcionales en la medida en que permitan facilitar la transición por las situaciones de riesgo a colectivos que, con anterioridad y posterioridad, tienen como referencia básica una vida en bienestar.

En este campo, más que en términos de un camino aún por recorrer, el reto está en empezar a diseñar programas adecuados para iniciar un camino efectivo de solución de los problemas contemplados. La respuesta planteada hasta ahora se ha limitado a dejar pasar el tiempo de forma que, a través de la “*mano negra*” de la demografía, las poblaciones fueran capaces de ajustar su

volumen para volver a hacer frente de forma “*natural*” a los problemas ligados a los procesos de reproducción social. Es probable que sólo culmine finalmente ese proceso cuando las generaciones del baby boom lleguen a la jubilación, momento en el que sin embargo se acentuará la problemática ligada a la financiación de sus pensiones.

2.3. *Las vías alternativas*

Por supuesto, la vía teóricamente más sencilla y operativa para atender al conjunto de casuísticas analizadas en el estudio sería la Renta Básica individual, universal e incondicional. Para hacerla efectiva, sin embargo, será necesario delimitar un acuerdo básico para su desarrollo, en particular sobre la financiación de prestaciones de cuantía suficientes. Aunque han contribuido a definir modelos alternativos de aplicación, las distintas líneas de trabajo en este campo no han conseguido por ahora consolidar un paradigma de referencia para la acción política real.

Como ya se ha comentado en parte, una aproximación cercana consistiría en extender, en una línea universalista, una protección suficiente en todas las contingencias posibles a través del sistema de prestaciones de la Seguridad Social. A diferencia de la Renta Básica, este enfoque se enfrenta a la inadaptación de este sistema al problema de la protección a la población con bajos salarios. Una posible solución consistiría en combinar acciones de universalización de la protección de la Seguridad Social para la población desempleada con mecanismos de impuesto negativo para las personas ocupadas. En tal caso, y en el supuesto de una protección suficiente, la aproximación individual dominante en la gestión fiscal ganaría en funcionalidad, convirtiendo en residual el sistema de rentas mínimas.

Estas políticas se enfrentarían, sin embargo, a los mismos límites que los programas de rentas mínimas si no se fundamentan en cuantías suficientes y no vienen acompañadas, en particular en el caso de la precariedad encubierta, de medidas sociales complementarias, particularmente en materia de vivienda y de inserción laboral.

CONTEXTO METODOLÓGICO

La aproximación que se desarrolla en este estudio se basa en la información disponible en la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del País Vasco.

Se analizan distintas situaciones de pobreza, incluidas las formas generales de pobreza (pobreza manifiesta) que afectan a los hogares constituidos por personas activas, desempleadas u ocupadas. La estimación de las situaciones de generales de pobreza se basa, en este caso, en los umbrales derivados del método EPDS para la pobreza de ingresos.

Se consideran igualmente formas encubiertas de pobreza que afectan a distintos colectivos de población, menores o mayores de 35 años. En la aproximación a estas formas de pobreza encubierta se utilizan los siguientes umbrales de pobreza y ausencia de bienestar, correspondientes a la población menor de 45 años.

Umbrales de pobreza y ausencia de bienestar considerados Euskadi 1996-2016

	Pobreza	Ausencia de bienestar
1996	531,59	792,95
2000	569,58	837,11
2004	637,18	977,23
2008	855,42	1146,64
2012	855,74	1164,53
2014	846,00	1167,82
2016	850,21	1210,38

En la medición de la pobreza encubierta, la aplicación de los umbrales se realiza en relación al conjunto de ingresos para la población desempleada, incluido los procedentes del sistema de garantía de ingresos existente en Euskadi. En el caso de la población ocupada, se consideran en exclusiva los ingresos procedentes del trabajo, tanto por cuenta propia o ajena.

En este contexto, los empleos de pobreza, o de ausencia de bienestar, hacen referencia a ingresos laborales asociados a esos empleos que se sitúan por debajo de los umbrales correspondientes.

En el documento, el término de emancipación (o emancipación plena) hace referencia a la población que no sólo se emancipa sino que lo hace en condiciones normalizadas, asumiendo plena responsabilidades en el mantenimiento de un hogar propio.

El estudio aborda también las situaciones caracterizadas por una fuerte desigualdad de ingresos en parejas emancipadas con responsabilidades de mantenimiento del hogar. Se consideran en este caso situaciones caracterizadas por ingresos inferiores al 50% del umbral de pobreza considerado en la aproximación a la pobreza encubierta.