

Resumen

Este documento analiza el impacto de la renta de garantía de ingresos (RGI) en el País Vasco. En primer lugar, se estudia su efecto como política paliativa de la pobreza y se encuentra un impacto sustancial en la reducción de la misma. Sin embargo, para algunos hogares perceptores, la cuantía recibida no es suficiente para salir de la extrema pobreza. Segundo, se evalúa si la RGI retrasa la salida a un empleo, concluyendo que tal retraso no se produce. Finalmente, las medidas de activación dirigidas a este colectivo, en particular la formación, tienen un fuerte impacto positivo en la reincorporación a un empleo.

Palabras clave: renta mínima, políticas activas de empleo, pobreza, *inverse probability weighting*, *propensity score matching*.

Abstract

This document evaluates the impact of a Minimum Income Scheme (MIS) in the Basque Country. First, its effect as anti-poverty policy is assessed. Results indicate that the MIS has a substantial impact on poverty reduction, although some households remain extremely poor even with the aid. Secondly, it evaluates whether the policy delays entry into employment for recipients and to which extent activating policies directed to them work. Results show that the MIS does not delay entry into employment and Active Labour Market Policies designed for this group, in particular training, have a strong positive impact on finding a new job.

Key words: minimum income schemes; active labour market policies; poverty; inverse probability weighting; propensity score matching.

JEL classification: C14, C21, C52, I32, I38, D61.

EL IMPACTO DE LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN EUSKADI (*)

Sara DE LA RICA (**)

Universidad del País Vasco

Lucía GORJÓN

Fedea

I. INTRODUCCIÓN

LA Gran Recesión ha tenido graves consecuencias socioeconómicas en muchos países europeos, y en particular en España, al haber dejado a muchos ciudadanos en una situación de pobreza y/o en riesgo de exclusión social. Por esta razón, y también por el impacto de la automatización en el mercado de trabajo de la mayoría de los países más desarrollados, los sistemas de renta mínima están en el centro del debate público. De hecho, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea ofrecen algún tipo de esquema de ingresos mínimos para garantizar un cierto nivel de vida a hogares que carecen de otras fuentes de ingresos. La aparición de estos sistemas, aunque reforzada en los últimos tiempos, se remonta a 1992, cuando una recomendación del Consejo Europeo evaluó la necesidad de desarrollar sistemas de último recurso que reconocieran el derecho básico de todos los individuos a mantener un nivel de vida digno (1). Estos programas formaban parte de una serie de *planes integrales de lucha contra la pobreza y la exclusión social*. Desde entonces, la implementación de los sistemas de renta mínima en los países europeos ha sufrido cambios, tanto en cobertura como en población objetivo. Los esquemas denominados *simple comprehensive schemes*

(esquemas simples integrales) son los que ofrecen una cobertura más amplia, pues cubren básicamente a todas aquellas personas o familias que muestran no ser capaces de mantener un nivel de vida mínimo. Estos esquemas no se circunscriben a colectivos específicos, a diferencia de otros esquemas de renta mínima (Frazer y Marlier, 2016). En 2008, el Consejo de Europa amplió el objetivo de paliar la pobreza mediante la dotación de estas rentas (política pasiva) con medidas de activación laboral adecuadas con el fin de facilitar la reincorporación al empleo de los beneficiarios de estas prestaciones (políticas activas) (2).

Este trabajo evalúa un esquema de renta mínima simple e integral establecido en España –la renta de garantía de ingresos (RGI) del País Vasco (3)–. Esta región fue pionera en la introducción de rentas de inserción social en España en 1989. Actualmente, la RGI cuesta alrededor de 450 millones de euros al año, un 4,5 por 100 del gasto público total en el País Vasco, lo que equivale al 0,69 por 100 de su PIB.

Versiones más completas de los resultados aquí presentados pueden encontrarse en Gorjón (2017) y De la Rica y Gorjón (2017). En el primero, se evalúa el grado de eficacia y eficiencia de la RGI en su papel

de reducción de la pobreza en el País Vasco, mientras que en el segundo se mide el impacto de las medidas de activación laboral de los receptores de la RGI en su salida hacia un empleo.

En la primera parte del documento se analiza el papel de la RGI como reductora de la pobreza. En concreto, se mide el impacto de esta política como paliativa de la pobreza en sus diferentes dimensiones.

La segunda parte del documento relaciona la RGI con la salida hacia un empleo. La RGI, como tal, es una política pasiva, cuyo principal objetivo no es la salida hacia un empleo, sino la reducción de la pobreza. Una de las críticas más frecuentes que este tipo de políticas pasivas reciben es que puede reducir los incentivos a trabajar a los perceptores de las mismas. Esto les haría caer en la llamada «trampa de pobreza», cronificando su situación como perceptores de la ayuda. Si bien el objetivo de cualquier política pasiva, y en consecuencia el de la RGI, no es acelerar la empleabilidad de los parados, sino complementar sus rentas para paliar su situación de pobreza, sin embargo, sí es importante preguntarse si la RGI provoca o no un «efecto retraso» en la salida a un empleo, y si es así, medir su magnitud. Este será el primer objetivo a abordar en la segunda parte del documento. Sin embargo, la recepción de la RGI, en principio, viene acompañada de políticas activas, de orientación y formación fundamentalmente, con el objetivo de que los beneficiarios de la RGI puedan «emanciparse» de la misma e integrarse plenamente en el mercado laboral. Dado que los datos nos permiten identificar qué beneficiarios de la RGI reciben qué tipo de activación,

evaluamos hasta qué punto las políticas activas que se ofrecen al colectivo RGI están posibilitando una mejor transición hacia el empleo. Este será el segundo y más importante objetivo de esta segunda parte del análisis.

Los resultados de la primera parte del análisis muestran que la RGI tiene un impacto sustancial en la reducción de la pobreza para las diferentes medidas y umbrales utilizados. A pesar de esto, la pobreza no se erradica por completo. En primer lugar, porque hay personas pobres que no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de la RGI; en segundo lugar, porque como se verá más adelante, en algunos tipos de unidades familiares, en particular en las más grandes, la cuantía recibida en concepto de RGI no es suficiente para sacarles de la extrema pobreza y, por último, porque podría existir cierta discrepancia entre lo que las personas entrevistadas en la encuesta que se utiliza en el análisis reportan sobre sus rentas y los registros oficiales sobre los que se basan los responsables de otorgar la cantidad de RGI que la legislación vasca establece.

Los resultados de la segunda parte del análisis muestran, en primer lugar, que las tasas de salida al empleo de los perceptores de RGI y el resto de desempleados registrados difieren notablemente, como también lo hacen sus características. Sin embargo, mediante una evaluación contrafactual se concluye que la RGI en sí misma no retrasa la salida a un empleo, sino que la menor salida a un empleo de los beneficiarios de la RGI respecto a los no beneficiarios se debe exclusivamente a las diferencias en sus características (menor capital humano y mayor duración en el desempleo, principalmente).

En cuanto a la evaluación de la activación de los receptores de la RGI, los resultados indican que las políticas activas destinadas a los beneficiarios de la RGI, y en particular la formación, tienen un fuerte impacto positivo en la reincorporación al empleo de sus usuarios.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: la sección segunda describe los aspectos regulatorios de la renta de garantía de ingresos en el País Vasco. La tercera sección describe en detalle las dos fuentes de datos utilizadas en el análisis. En la cuarta sección se aborda el análisis de la RGI como herramienta paliativa de la pobreza. La quinta sección se dedica a la evaluación de la RGI en los aspectos ya mencionados, y finalmente, el trabajo concluye con unas reflexiones finales, que aportan sugerencias para la mejora del diseño, alcance y emancipación laboral de la actual RGI.

II. LEGISLACIÓN: RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS DEL PAÍS VASCO

La renta de garantía de ingresos se introdujo en 1989, con el denominado *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza*. En las últimas décadas ha pasado por varias modificaciones. En 1998, se convirtió en una ley. Los requisitos para ser beneficiario de la prestación también se han modificado varias veces desde 1989. La última versión se implementó en 2011 (Ley 4/2011), que será la que aquí se describa.

Requisitos

El primer aspecto importante a destacar es que la RGI es una ayuda destinada a unidades de convivencia (UC) (4) y no a indi-

CUADRO N.º 1

LÍNEA DE POBREZA POR TIPO DE UNIDAD FAMILIAR EN 2016

	TIPO DE UC	EUROS
1	Un adulto	625,58
2	Dos adultos	803,31
3	Tres o más personas, al menos dos adultos	888,62
4	Monoparentales (un hijo)	848,81
5	Monoparentales (dos o más hijos)	934,12
6	Una retirada	710,89
7	Dos adultos, al menos una retirada	888,62
8	Tres o más personas, al menos una retirada	959,70

Fuente: Gobierno Vasco.

viduos. Para recibir la ayuda, se deben cumplir con ciertos requisitos de elegibilidad. En primer lugar, se debe demostrar que el ingreso de la unidad de convivencia es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas, es decir, acceder a los bienes y servicios mínimos que garantizan cierto nivel de inclusión en la sociedad. Este umbral viene definido en la legislación. En particular, se fija como el 88 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI) para unidades unipersonales y alcanza hasta el 125 por 100 del SMI para una unidad con tres o más miembros. En el caso de las unidades con alguna persona retirada, los porcentajes se elevan al 100 por 100 y al 135 por 100, respectivamente. Las unidades monoparentales reciben una subvención complementaria de 45 euros.

Una segunda condición de elegibilidad se refiere a un tiempo mínimo de residencia y empadronamiento en el País Vasco (5). Además, se entiende que la renta mínima es un sistema de último recurso y, por tanto, se exige que se hayan solicitado previamente todas las demás ayudas a las que se tiene derecho. En principio, la RGI es compatible con otros

ingresos (ayudas o salarios) de cualquier miembro de la unidad de convivencia, siempre y cuando no supere el umbral establecido. Por último, se requiere que no haya más propiedad que la residencia habitual.

Cobertura

La RGI se transfiere mensualmente a las unidades de convivencia. Hasta 2012, la cuantía máxima otorgada correspondía al porcentaje del SMI explicado anteriormente. Debido a un ajuste presupuestario (6), a finales de 2011, esta cantidad es redefinida como el 93 por 100 de la anterior para cada tipo de hogar. Sin embargo, el requisito de ingresos para ser receptor de la RGI se mantiene, y este dato es preciso tenerlo muy en cuenta para el análisis posterior (7). De acuerdo con las directrices establecidas en la legislación, se distinguen ocho tipos de unidades de convivencia, presentadas en el cuadro n.º 1 junto con la cantidad (máxima) correspondiente de RGI en 2016, una vez aplicado ya el recorte aprobado en 2011. Las cifras presentadas en el cuadro establecen la primera línea de pobreza utilizada en este documento.

La cantidad de RGI otorgada a cada unidad familiar será la diferencia entre los ingresos de la unidad familiar y los umbrales del cuadro n.º 1, no considerando como ingresos para este cómputo ayudas de familiares o instituciones privadas, ayudas de emergencia social (AES), becas de estudio, ayudas para la conciliación familiar y laboral, ayudas a menores y prestaciones por nacimiento o adopción. En particular, las «ayudas de emergencia social» son prestaciones no periódicas destinadas a aquellas familias con recursos insuficientes para hacer frente a gastos específicos. Las AES, al igual que el resto de ayudas y becas mencionadas, no están dirigidas exclusivamente a perceptores de RGI.

Además, es preciso hacer notar que con el fin de reforzar la salida al mercado de trabajo de los beneficiarios de la RGI, la legislación contempla los denominados «estímulos al empleo». La última versión implementada en 2001 (Orden de 14 de febrero de 2001) declara que se excluirá un determinado porcentaje de los salarios del trabajo por cuenta propia o ajena del solicitante u otros miembros de la unidad familiar. En este caso, la UC será beneficiaria de la RGI siempre que los ingresos familiares no superen el umbral definido por la suma de las cantidades definidas en el cuadro n.º 1 y los estímulos al empleo. La cantidad recibida será la diferencia entre el nuevo umbral y el total de ingresos de la UC.

Los perceptores de RGI también cuentan con un complemento denominado «prestación complementaria de la vivienda» (PCV), que es un ingreso mensual destinado a cubrir los gastos de alquiler para aquéllos

que sean arrendatarios de su residencia habitual. La PCV cubre los gastos de alquiler hasta un máximo de 250 euros al mes, que se otorgarán además de la cantidad de RGI que corresponda a cada UC.

Por último, los perceptores de la RGI disfrutan de una serie de bonificaciones, que pueden ser de carácter regional o local, como ayudas al transporte, tasas académicas, tasa de saneamiento, beneficios fiscales, etc.

Disponibilidad para trabajar

Tanto los titulares como los miembros que cohabitan en la misma unidad de convivencia que pueden trabajar deben comprometerse a estar disponibles para hacerlo. Además, deben participar en actividades que aumenten su empleabilidad. En particular, el titular firma un acuerdo de inclusión activa. Si alguno de los miembros rechaza una oferta de trabajo adecuada, la ayuda podrá ser retirada. De alguna manera, este condicionante podría tener un efecto «acelerador» en su salida al mercado de trabajo para los perceptores de la RGI. Sin embargo, es preciso destacar que aunque el espíritu de la ley es que cada perceptor estuviera inmerso en actividades de activación laboral, los datos reflejan que solo el 40 por 100 de los perceptores de RGI desempleados reciben alguna medida de activación por parte del Servicio Público de Empleo. No disponemos de información que nos permitiera conocer los criterios utilizados por el Servicio Público de Empleo para supervisar la activación de los beneficiarios de la RGI, es decir, si son los propios individuos los que se solicitan las diferentes actividades o si hay algún tipo de participación obligatoria.

III. DATOS

Los datos utilizados en este trabajo provienen fundamentalmente de dos fuentes. Para el análisis del impacto de la RGI en la disminución de la pobreza, así como la eficacia y eficiencia del gasto se utiliza la *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)* del País Vasco de 2016, la última disponible. Para la evaluación del impacto de la RGI en el mercado laboral se utilizan los datos administrativos del Servicio Vasco de Empleo (*Lanbide*). A continuación pasamos a destacar los elementos más importantes de cada una de ellas.

1. *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales (EPDS)*

Esta base de datos es una rica fuente de información, representativa de las unidades familiares vascas. Se trata de datos de sección cruzada en los que cada ola presenta información de más 10.000 individuos en más de 4.000 unidades de convivencia, aproximadamente un 5 por 100 de la población. Esta base de datos incluye información sobre la representatividad de las unidades (factor elevación), lo que permite realizar inferencia poblacional. De hecho, las cifras obtenidas utilizando dichas ponderaciones coinciden con las estadísticas oficiales del País Vasco. Este análisis utiliza los últimos datos disponibles, 2016.

Esta encuesta incluye información sobre las unidades de convivencia entrevistadas y sus miembros. Por un lado, contiene información personal y laboral de todos los individuos de la unidad, así como información sobre la situación económica de la misma. Existe información

mensual de todos los tipos de ingresos (y los miembros que los reciben), incluida la cantidad de RGI y PCV (esta información se ofrece conjuntamente en una única variable), salarios, AES, becas, otras ayudas, prestaciones y transferencias de familiares o instituciones privadas, así como los gastos y ahorro en la unidad familiar. Con esta información, la *EPDS* presenta una variable mensual denominada *Ingreso Total de la Unidad Familiar*, nuestra primera variable de referencia. Otras variables de interés serán la cantidad de RGI y PCV recibida (si la hay), los salarios, el alquiler que pagan y las demás ayudas que influyen a la hora de calcular la cantidad de RGI que corresponde a cada hogar.

Sin embargo, esta encuesta también presenta algunos inconvenientes para nuestro trabajo. En primer lugar, es preciso resaltar que la información sobre ingresos en la *EPDS* la reportan los propios entrevistados. La evidencia indica que en general existe una tendencia social a infrareportar la cantidad de ingresos (Moore y Welniak, 2000). Si este fuera el caso, el registro oficial del ingreso familiar que se toma de base para la toma de decisiones sobre la cuantía de la RGI podría no coincidir exactamente con la información aportada en la encuesta. Además, la variable de la *EPDS*, ingreso total de la unidad familiar, incluye posibles transferencias de familiares y/o amigos a los miembros de la unidad familiar, así como quizá retribuciones laborales informales –provenientes de la economía sumergida–. Ninguno de esos dos conceptos de ingreso están registrados entre los datos oficiales. Por último, el ingreso total de la unidad familiar en la *EPDS* incluye un promedio mensual repartido de reembolsos de teso-

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCIÓN DE INDIVIDUOS, UC E INCIDENCIA DE PERCEPTORES DE RGI POR TIPO, 2016

TIPO DE UC	INDIVIDUOS			UNIDADES DE CONVIVENCIA		
	TOTAL	%	% RGI	TOTAL	%	% RGI
1 1 adulto	146.994	6,86	15,07	146.994	16,78	15,07
2 2 adultos	211.257	9,86	6,10	105.629	12,05	6,10
3 3 o más personas, al menos 2 adultos	1.039.015	48,49	5,72	279.535	31,90	5,47
4 Monoparentales (1 hijo)	17.947	0,84	34,63	8.974	1,02	34,63
5 Monoparentales (2 o más hijos)	14.375	0,67	41,73	4.573	0,52	41,83
6 1 retirada	103.809	4,85	6,66	103.809	11,85	6,66
7 2 adultos, al menos una retirada	269.998	12,60	2,07	134.999	15,41	2,07
8 3 o más personas, al menos una retirada	339.143	15,83	1,56	91.741	10,47	1,48
Total	2.142.538	100,00	5,81	876.253	100,00	6,84

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPDS.

rería, indemnizaciones laborales o beneficios de operaciones de una empresa propia que no se tienen en cuenta a la hora de asignar la RGI correspondiente.

Por último, destacar que la base de datos no incluye toda la información que permite saber si la unidad de convivencia cumple con los requisitos para ser beneficiario de la RGI. Por ejemplo, no se informa sobre posibles segundas propiedades ni de los años trabajados en el País Vasco. Ante esta falta de información, se realiza el supuesto de que las unidades de convivencia que reciben la RGI cumplen con los requisitos, mientras que aquéllas que no habiendo alcanzado el umbral de pobreza no reciben la RGI es bien porque no cumplen con tales requisitos o porque no han solicitado dicha ayuda.

El siguiente cuadro muestra la distribución de las unidades familiares en el País Vasco en 2016 según el tipo de unidad al que pertenecen de acuerdo a la legislación. También se muestra la incidencia de los individuos y

unidades de convivencia beneficiarias de esta ayuda (por 100 RGI). En total, existen en 2016 124.493 beneficiarios de la RGI en 59.976 unidades familiares.

Según este cuadro, el tipo de unidad familiar más frecuente en el País Vasco es el que está constituido por tres o más personas, al menos dos adultos (tipo 3). Casi la mitad de los individuos viven en este tipo de unidad, aunque menos de un tercio del total de unidades familiares son de este tipo. Centrándose en la otra dimensión del cuadro, es decir, la incidencia de perceptores de RGI, de los más de dos millones de habitantes en el País Vasco, el 5,8 por 100 son beneficiarios de la RGI. Sin embargo, el porcentaje de perceptores de la RGI varía según el tipo de unidad en la que residen. En particular, el tipo de unidad con mayor incidencia de perceptores de la RGI es monoparental con dos o más niños (tipo 5) –el 42 por 100 de ellos reciben la RGI–. Por el contrario, únicamente el 1,6 por 100 de las unidades familiares con tres o más personas, al menos

una persona jubilada (tipo 8), son perceptores de esta ayuda.

2. Registros administrativos de personas desempleadas-Servicio Vasco de Empleo (Lanbide)

La segunda fuente de datos utilizada en este trabajo es el registro administrativo anonimizado del Servicio Vasco de Empleo (Lanbide). Disponemos de información longitudinal mensual durante los doce meses que van desde febrero de 2015 hasta enero de 2016. Esta información longitudinal mensual incluye a todos los individuos registrados en el Servicio Vasco de Empleo. Los datos se recogen el último día de cada mes. La mayoría de los individuos registrados están desempleados, pero algunos pueden estar empleados y a la vez buscando otro empleo. Su situación laboral está perfectamente definida en los datos. Además, todos los beneficiarios de la RGI y sus cohabitantes deben estar inscritos en el

Servicio de Empleo como requisito para recibir la ayuda económica independientemente de su situación laboral.

La base de datos incluye toda la información proporcionada por cada individuo al registrarse en la Oficina de Empleo. Se dispone de sus características demográficas (género, edad, nivel educativo, nacionalidad, código postal y residencia, conocimiento de otras lenguas, etc.) y laborales (experiencia, búsquedas ocupacionales y geográficas, duración del paro, etc.). El Servicio Vasco de Empleo también proporciona información exacta sobre si las personas reciben o han recibido prestaciones por desempleo (prestaciones contributivas, asistenciales y / o RGI) y la duración de dicho derecho. Por último, la base de datos también registra información sobre las medidas de activación que los desempleados han recibido en los últimos doce años para mejorar el acceso al empleo. Se proporciona información como el tipo de medida, el número de horas y las fechas de inicio y fin.

Los servicios públicos de empleo en España dividen el grupo de desempleados en «desempleados registrados» y «otros desempleados» (8). Limitamos nuestro análisis al primer colectivo, puesto que es el colectivo que se considera disponible para la salida hacia un empleo.

IV. IMPACTO DE LA RENTA MÍNIMA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Esta sección analiza el grado de cumplimiento de la RGI en cuanto a su principal objetivo, que es el de conseguir que las personas residentes en Euskadi

eviten vivir en situación de pobreza. Para ello, previamente hay que definir algunos conceptos básicos, como el de pobreza, así como su medición.

1. Definición de pobreza

La definición de pobreza ha sido objeto de gran discusión en la literatura. No existe una definición objetiva, científica y «correcta» de pobreza. Se suele decir que una persona es pobre si no obtiene los ingresos suficientes para tener un estándar mínimo de vida dadas las necesidades convencionales de la sociedad en ese momento del tiempo (Beckerman, 1979). En la literatura sobre la pobreza es frecuente utilizar como línea o umbral de pobreza un porcentaje de la mediana de los ingresos de la sociedad en la que viven. Atendiendo a esta literatura, se define como pobre a una persona cuyos ingresos sean inferiores al 60 por 100 de la mediana de ingresos de su sociedad. Y una persona se define como «pobre extremo» si sus ingresos son inferiores al 40 por 100 de la mediana. Éstas serán las dos primeras definiciones de umbral de pobreza que se utilizan en el análisis.

Sin embargo, muchos individuos conviven en unidades familiares con otras personas, y las necesidades de una unidad familiar crecen con cada miembro adicional, pero, debido a economías de escala en el consumo, el crecimiento de estas necesidades no es lineal. Para calcular adecuadamente el riesgo de pobreza de un individuo hay que tener en cuenta, en consecuencia, el tipo de unidad familiar en el que vive así como las rentas totales de la unidad familiar. Esto se realiza asignando a cada individuo una escala de equivalencia en función

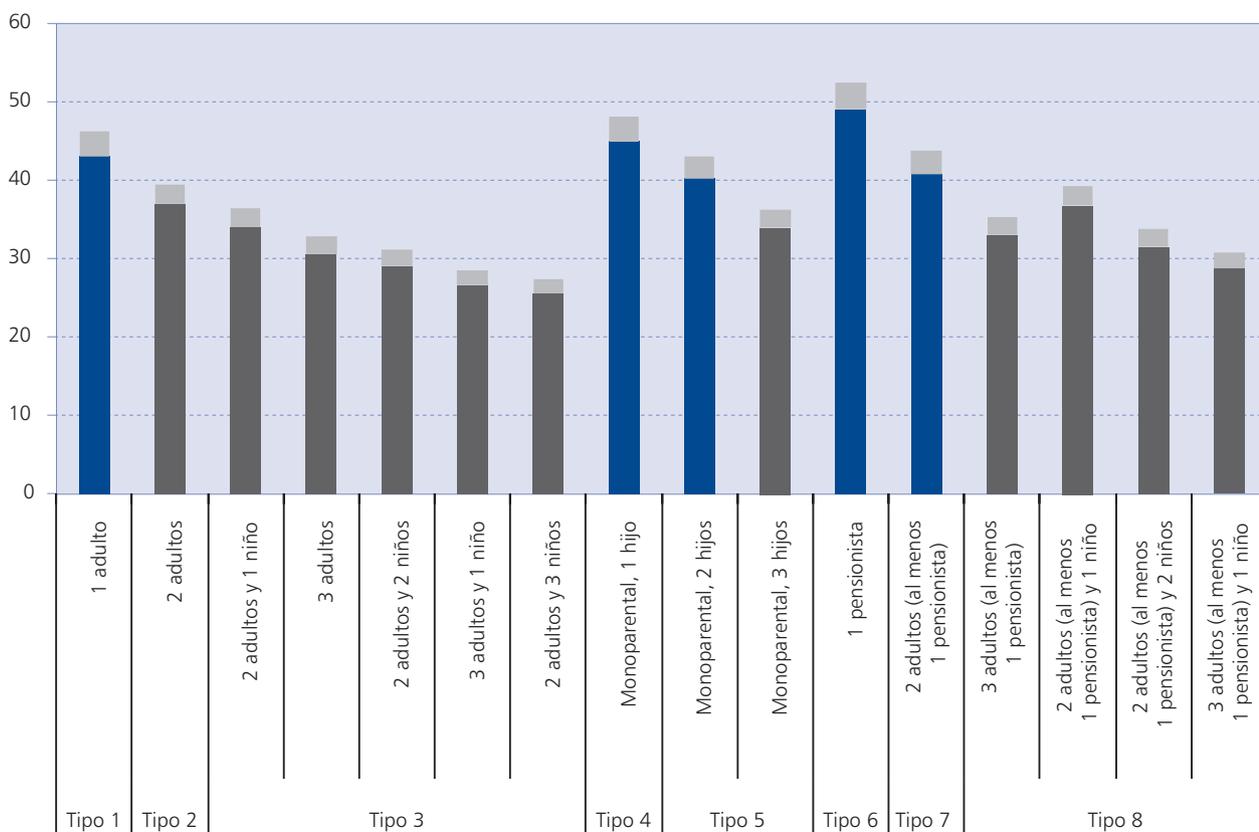
del tipo de unidad familiar en el que vive.

La escala de equivalencia más frecuente es la llamada «OCDE Modificada»: asigna una ponderación de 1 al primer miembro de la unidad familiar; 0,5 a cada adulto adicional; y 0,3 a cada niño (hasta los 14 años) (9). De esta manera, se obtiene el ingreso equivalente de cada persona dividiendo el ingreso total de la unidad familiar por este valor. En consecuencia, todos los miembros de una unidad familiar tienen el mismo ingreso equivalente, aunque su ingreso individual varíe. Usando esta escala de equivalencia, si un individuo de una unidad familiar está en riesgo de pobreza, todos los individuos de esa unidad familiar, así como la unidad familiar en sí misma están en riesgo de pobreza.

Sin embargo, el Gobierno Vasco (GV) utiliza una escala alternativa para definir los ingresos que una unidad familiar necesita para cubrir sus necesidades básicas. Dicho umbral es el presentado en el cuadro n.º 1 y será la tercera línea de pobreza usada en el análisis. Esta metodología no utiliza explícitamente la escala de equivalencia de la OCDE, sino que utiliza criterios diferentes. Por ejemplo, el GV favorece a los hogares con personas retiradas o monoparentales, mientras que la escala modificada de la OCDE no tiene en cuenta estas circunstancias; por el contrario, el GV no tiene en cuenta para el cómputo de la línea de pobreza a los miembros adicionales en una UC a partir del tercero, mientras que la escala de la OCDE sí lo hace.

Un ejercicio interesante es conocer la relación entre los umbrales del GV y las líneas de pobreza y de pobreza extrema definidas

GRÁFICO 1
LÍNEA DE POBREZA EQUIVALENTE COMO PORCENTAJE DEL INGRESO MEDIANO (1428 euros) PARA
ALGUNOS EJEMPLOS DE CADA TIPO DE UNIDAD DE CONVIVENCIA (Porcentaje)



Nota: Las unidades familiares marcadas en verde son aquellas en que el umbral definido por el GV, aplicando las escalas de equivalencia correspondientes, superan el 40 por 100 de la mediana.

Fuentes: Elaboración propia con datos de la EPDS y Gobierno Vasco.

en la literatura de pobreza (60 por 100 y 40 por 100 del ingreso mediano, respectivamente). Para ello, es preciso conocer el ingreso equivalente mensual del individuo mediano en el País Vasco. Los datos de la EPDS nos permiten confirmar que para 2016 éste se sitúa en 1.428 euros, por lo que las líneas de pobreza y extrema pobreza se situarán en 857 euros y 571 euros, respectivamente. Si se calcula la escala de equivalencia de cada tipo de unidad familiar definida en la legislación según el número de adultos y el número de niños, se

puede conocer qué porcentaje del ingreso mediano corresponde a la cantidad máxima de RGI otorgada por tipo de UC. El gráfico 1 representa esta relación. Hay algunos tipos de unidades familiares que no se componen de una única forma, como el tipo 3 (tres o más personas con al menos dos adultos) o el tipo 8 (tres o más personas con al menos dos adultos y al menos una retirada). Para estos casos se presentan algunos ejemplos.

El gráfico 1 debe entenderse como una comparación entre

los umbrales de pobreza que el Gobierno Vasco establece y que se describen en el cuadro n.º 1 y las líneas de pobreza comúnmente definidas en la literatura. Se excluyen, por tanto, otras ayudas que reciben algunas unidades familiares en el País Vasco y que se han mencionado anteriormente, como las AES, becas o demás ingresos complementarios de la RGI. Por otra parte, también queda excluida de esta figura la prestación complementaria de vivienda ya que la comparativa con la mediana de los ingresos equivalentes exigiría incluir el

alquiler imputado de aquellas unidades familiares que no pagan alquiler, dato del que carecemos.

Según el gráfico 1, existen cinco tipos de unidades familiares para los que el umbral definido por el GV, aplicando las escalas de equivalencia correspondientes, superan el 40 por 100 de la mediana. Son las unidades familiares de una persona (tipo 1 y tipo 6), unidades monoparentales siempre que no haya más de dos hijos y aquéllas de dos adultos con algún pensionista. Para el resto de los casos, la cantidad asignada a cada unidad de convivencia, no supera la conocida como línea de extrema pobreza. Además, la distancia a la línea de extrema pobreza se hace mayor a medida que la unidad familiar tiene más miembros. Esto ocurre, como explicábamos, porque la escala de la OCDE modificada tiene en cuenta a cada uno de los miembros adicionales de la unidad familiar, mientras que el Gobierno Vasco no. Finalmente, hemos añadido «en gris claro» el aumento que se produciría en el umbral de pobreza definido por el Gobierno Vasco en ausencia de los recortes aprobados en 2011 para cada tipo de unidad de convivencia. Si bien para todas dicho umbral aumenta, como no podría ser de otra manera, sin embargo, los resultados no varían en cuanto a las unidades familiares que superan y que no alcanzan el umbral de pobreza extrema.

Siguiendo esta metodología y según el número y las características de las familias que viven en el País Vasco, el gráfico 2 representa la línea de pobreza equivalente, como porcentaje del ingreso mediano, para todos los beneficiarios de la RGI. El eje de abscisas representa el porcentaje de la población acumulada, ordenada de modo

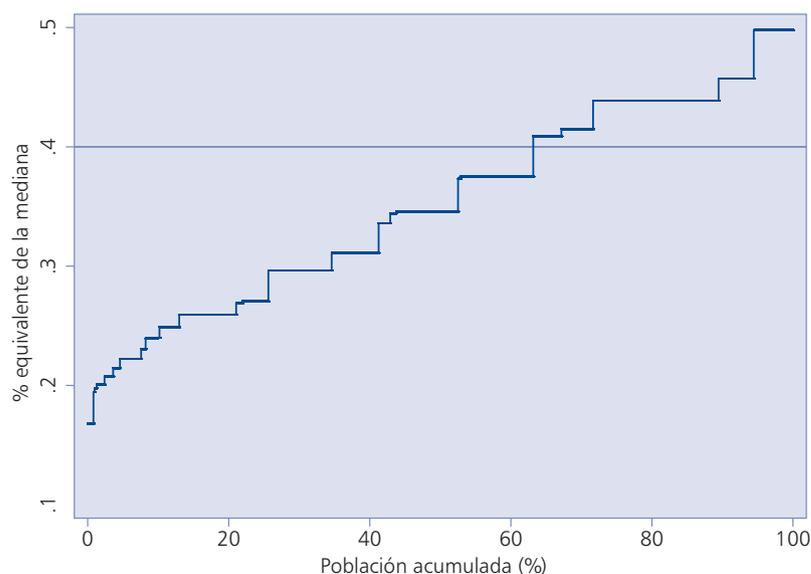
ascendente en función de la línea de pobreza equivalente. Dado lo visto en el gráfico 1, las personas que conviven en unidades familiares grandes estarán a la izquierda del gráfico, mientras que la derecha corresponde a los individuos del tipo 6, que es el tipo de unidad que alcanza el mayor porcentaje de la mediana. Recordemos que, al igual que en el gráfico 1, quedan excluidas del gráfico algunas ayudas complementarias a la RGI que unidades beneficiarias de la RGI pueden recibir.

Este gráfico muestra que para el 63 por 100 de los beneficiarios de la RGI (78.647 personas), la línea de pobreza del GV se sitúa por debajo de la línea de pobreza extrema (40 por 100 de la mediana) representada en azul. Además, para aproximadamente un tercio de los perceptores, el umbral establecido en la legislación no alcanza

el 30 por 100 de la renta mediana. Como se muestra en el gráfico 1, no hay un solo caso para el que se supera el 50 por 100. Las personas por encima de la línea azul —el 37 por 100 restante— son aquellas que viven en unidades familiares representadas por las líneas azul oscuro del gráfico 1. Resumiendo, en la mayoría de los casos, el umbral establecido en el País Vasco es bajo comparado con la línea de extrema pobreza definida en la literatura.

Dado que los umbrales de pobreza estándar de la literatura (60 por 100 de la mediana) están lejos de los umbrales de pobreza definidos por el GV, a partir de ahora, el documento se centrará en la comparativa entre los umbrales de pobreza definidos por el GV y la extrema pobreza, es decir, el 40 por 100 de la mediana.

GRÁFICO 2
LÍNEA DE POBREZA EQUIVALENTE COMO PORCENTAJE DEL INGRESO MEDIANO (1.428 euros) PARA LOS PERCEPTORES DE RGI EN EL PAÍS VASCO (Porcentaje)



Fuentes: Elaboración propia con datos de la EPDS y Gobierno Vasco.

2. Medición de la pobreza

Una vez definidos y comparados los umbrales de pobreza, procedemos a explicar su medición explícita para el País Vasco. El concepto de pobreza tiene diferentes dimensiones y, por lo tanto, su medición puede abordarse de varias maneras. Cada dimensión de la pobreza se mide normalmente con un índice diferente. Existe una amplia literatura sobre índices de pobreza (ver Chakravarty, 2009 y Villar, 2017 para una discusión detallada). Cada índice enfatiza un aspecto del problema. Este análisis presenta los resultados usando el conjunto de índices definidos por Foster, Greer y Thorbecke (1984) (10). Posteriormente, se computarán los índices que ahora pasaremos a presentar antes y después de la transferencia de la RGI y de esta manera medir el impacto de la RGI en la reducción de la pobreza para cada una de las dimensiones. Una explicación más detallada de los índices presentados puede ser encontrada en Gorjón (2017).

El primer indicador que presentamos indica la *incidencia* de la pobreza (11). Este índice computa el porcentaje de pobres que hay en la sociedad. Mediante la comparación de dicho índice antes y después de la transferencia de la RGI se puede conocer en cuánto disminuye el porcentaje de personas pobres gracias a la renta mínima. Sin embargo, este índice no incluye información de cómo de pobres son los pobres. Para eso se define el segundo indicador, conocido como brecha de pobreza.

La *brecha de pobreza* refleja la cantidad que sería necesaria para erradicar la pobreza en una población determinada. Se suele

expresar como proporción de la cantidad total que acaba con la pobreza en la sociedad. Este cociente combina la incidencia y la intensidad de la pobreza y mide, en términos relativos, cómo de lejos está la sociedad de terminar con la pobreza.

El último indicador es una medida de *sensibilidad a la pobreza*. Este pondera más a los individuos cuanto más alejados estén de la línea de pobreza, es decir, cuanto más pobres son. Si la RGI se dirige a los más pobres, aunque no les saque de la pobreza, el índice caerá muchísimo, mientras que si la RGI se asigna a los que están cerca de la línea de pobreza, el índice apenas variará.

Para medir el impacto de la aplicación de la RGI, así como el resto de beneficios que ésta conlleva, se computan los indicadores previamente definidos para el nivel de ingresos antes y después de la transferencia, de modo que ambos escenarios pueden ser comparados. Los resultados se presentan utilizando las dos líneas de pobreza defini-

das anteriormente: 40 por 100 del ingreso mediano equivalente (571 euros) y la línea establecida en la legislación por el Gobierno Vasco (cuadro n.º 1).

En concreto, el nivel de ingresos previos a la ayuda (pre-RGI) se calcula restando a los ingresos totales de la unidad familiar los ingresos por RGI y PCV, que aparecen agregados en la encuesta. El nivel de ingresos pre-RGI sí incluye, por tanto, las ayudas complementarias (AES, becas, etc.) a las que pueden tener acceso todos los ciudadanos (no solo los perceptores de RGI), ya que también las estarían recibiendo si la RGI no existiera. El nivel de ingresos post-RGI es la variable *ingreso total de la unidad familiar*, en la que están incluidos todos los ingresos del hogar.

Incidencia

Las primeras dos filas muestran el porcentaje de individuos pobres antes y después de la transferencia de la RGI. Se observa que para el umbral de pobreza del GV, menos del 3 por 100

CUADRO N.º 3

INDICADORES DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE LA RGI (POR 100)

LÍNEA DE POBREZA	PRE-RGI	POST-RGI
	INCIDENCIA (POR 100)	
40 por 100		
Me	7,83	4,88
GV	6,50	2,73
	BRECHA DE POBREZA (POR 100)	
40 por 100		
Me	3,84	1,22
GV	3,08	0,65
	SENSIBILIDAD A LA POBREZA	
40 por 100		
Me	2,73	0,58
GV	2,39	0,41

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPDS.

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN DE LA RGI POR TIPO DE UNIDAD DE CONVIVENCIA

TIPO DE UC	EFICACIA (POR 100)	GASTO TOTAL EN RGI (EUROS/IMES)	POR 100 GASTO	PESO DE LA UC (POR 100)
1 Un adulto	90,05	13.573.536	38,41	17,79
2 Dos adultos	82,97	4.037.063	11,42	10,35
3 Tres o más personas, al menos 2 adultos	81,88	11.158.498	31,58	47,75
4 Monoparentales (1 hijo)	81,88	2.259.381	6,39	4,99
5 Monoparentales (2 o más hijos)	82,15	1.307.872	3,70	4,82
6 Una retirada	81,90	1.542.980	4,37	5,55
7 Dos adultos, al menos una retirada	82,50	987.048	2,79	4,50
8 Tres o más personas, al menos una retirada	58,07	471.690	1,33	4,25
Total	85,06	35.338.068	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPDS.

de los individuos son pobres tras la aplicación de la RGI, mientras que sin ella la incidencia de pobres se situaría en el 6,5 por 100. Según los umbrales estándar de pobreza, tras la aplicación de la RGI siguen quedando casi un 5 por 100 de los individuos extremadamente pobres, mientras que sin ella los extremadamente pobres alcanzarían al 8 por 100 de personas. Esta diferencia de más de dos puntos entre ambos umbrales de pobreza se explica por los diferentes criterios entre la escala OCDE y la legislación vasca reflejados en los gráficos 1 y 2 (12).

Resumiendo: el número de pobres se reduce notablemente con la RGI en el País Vasco, aunque todavía queda un pequeño porcentaje de personas que siguen siendo pobres a pesar de recibir la RGI. Esto se debe en parte a que no todos los habitantes del País Vasco cumplen los requisitos para recibir la prestación y, por otra parte, a que según la información reportada en la EPDS, la cantidad que los beneficiarios de la RGI dicen reci-

bir no es suficiente para alcanzar el umbral (13).

Brecha de pobreza

Las filas tres y cuatro representan la distancia a la que está la sociedad vasca de terminar con la pobreza para los diferentes umbrales. Se puede ver que la RGI reduce notablemente dicha distancia. La cantidad restante necesaria es alrededor del 1 por 100 del ingreso mínimo que evita la pobreza en el País Vasco. Antes de la transferencia, la brecha de pobreza se encuentra entre el 3 por 100 y el 4 por 100. Esto indica que, como resultado de la RGI, la sociedad vasca está mucho más cerca de erradicar la pobreza.

Sensibilidad a la pobreza

Por último, las últimas dos filas del cuadro presentan un índice que refleja la situación de los más pobres. Se muestra que la RGI es una política que favorece mucho a aquellos hogares con menos ingresos, ya que el índice disminuye notablemente

para los diferentes umbrales gracias a la transferencia. En otras palabras, la RGI ayuda especialmente a aquéllos con ingresos más bajos. Es una medida muy propobre.

3. Eficacia de la RGI en la reducción de la pobreza

Un segundo ejercicio que puede realizarse con la información que la EDPS aporta, consiste en calcular la eficacia del gasto en RGI, entendiendo como tal la capacidad de lograr un efecto deseado, en este caso, la erradicación de la pobreza. En concreto, definimos por eficacia la proporción en que la RGI reduce la brecha de pobreza. Estos cálculos únicamente incluyen a unidades familiares receptoras de RGI y lógicamente solamente se considera el umbral de pobreza definido por el GV, que es sobre el cual tiene sentido evaluar su eficacia.

Para cada tipo de unidad de convivencia, en el cuadro n.º 4 se presenta el indicador de efi-

cacia, junto al gasto en RGI, así como la incidencia de cada tipo entre el total de perceptores de la RGI. De esta manera, se puede tener una visión más completa de cómo se está distribuyendo dicho gasto para los diferentes tipos de unidad familiar.

En conjunto, la RGI reduce la brecha de pobreza entre los perceptores en un 85 por 100, lo que supone un gasto mensual de algo más de 35 millones de euros. Si analizamos su impacto para los diferentes tipos de unidades familiares, el primer aspecto a destacar es la importancia de la RGI en los hogares de un adulto, donde la brecha se reduce en un 90 por 100, mientras que para la mayoría lo hace en algo más de un 80 por 100. El cuadro n.º 4 también muestra que el 70 por 100 del gasto en RGI se destina a hogares tipo 1 y tipo 3, en parte, debido a la gran incidencia de este tipo de hogares entre los perceptores de RGI (el 65 por 100). Por último, en los hogares tipo 7 y tipo 8 se gasta aproximadamente tan solo un 4 por 100 del gasto total de la RGI, por lo que el papel que juega la RGI en este tipo de hogares es muy pequeño.

V. IMPACTO DE LA RGI EN EL MERCADO LABORAL

Esta sección se dedica a la evaluación causal del impacto de la renta mínima en la probabilidad de encontrar un empleo. La evidencia empírica muestra que algunas transferencias de ingresos a desempleados resultan en un efecto indirecto de retraso en la salida a un empleo, que puede causar una cronificación de la pobreza, y como tal, es un efecto indeseado. Algunos ejemplos de literatura relacionada pueden ser: Rebollo-Sanz y García-Perez (2015); Card y Levine (2000);

Meyer (1990); Lalive y Zweimuller (2004); Van Ours y Vodopivec (2006); y Roed y Zhang (2003). Por esta razón, y siguiendo la recomendación del Consejo Europeo, la legislación de la RGI vasca condiciona esta transferencia a una búsqueda activa de empleo. Por tanto, este apartado evaluará, en primer lugar, si en el caso del País Vasco, la RGI provoca ese efecto indirecto indeseado de retrasar la salida a un empleo, y, en segundo lugar, si las medidas de activación dirigidas a los perceptores aceleran la entrada al mercado laboral de los mismos. Para ello, se utilizan los registros administrativos de personas desempleadas en el Servicio Vasco de Empleo (*Lanbide*).

Presentamos, en primer lugar, una breve descripción de cómo son los desempleados perceptores de la RGI en comparación con el conjunto de desempleados de la región y cómo las características de éstos están muy positivamente relacionadas con la salida a un empleo.

1. Descripción de los desempleados perceptores de la RGI

Esta sección perfila a todas las personas desempleadas pertenecientes a una unidad familiar que recibe la RGI, las 38.344 personas citadas anteriormente. En este perfilado, el primer paso consiste en la caracterización de este colectivo en función del sexo, edad, nivel educativo y la duración del desempleo. Comparamos las características de las personas receptoras de RGI con las del resto de personas desempleadas registradas que no pertenecen a este colectivo, y que en un mes cualquiera (octubre de 2015) ascienden a un total de 113.881 personas.

El primer dato a destacar de este perfilado es, como se aprecia en los gráficos 3 y 4, que la composición por sexo y edad no es muy diferente entre el colectivo RGI y el resto de desempleados. No puede decirse lo mismo del nivel educativo: el gráfico 5 resalta una clara mayor incidencia de personas desempleadas con un bajo nivel educativo en el colectivo RGI que entre el resto de individuos desempleados. En concreto, el 60 por 100 de los perceptores de RGI tienen, como máximo, educación primaria, frente al 33 por 100 en el resto de personas desempleadas. Y en el otro lado del espectro educativo se encuentran, en consecuencia, también diferencias importantes, ya que tan solo un 13 por 100 del grupo de perceptores de RGI tienen estudios superiores, frente a un 36 por 100 del de no perceptores de esta ayuda. La duración del desempleo juega también un papel fundamental para entender las diferencias en composición del colectivo RGI frente al resto: el gráfico 6 muestra que el 52 por 100 de las personas que perciben la RGI llevan más de dos años desempleados, frente al 27 por 100 del resto de personas desempleadas no receptoras de RGI. Por el contrario, menos del 20 por 100 del colectivo RGI lleva menos de seis meses en situación de desempleo, mientras que este porcentaje asciende prácticamente al 50 por 100 entre las personas desempleadas no receptoras de RGI. Estos datos son realmente importantes ya que, como veremos más adelante, la duración del desempleo y el nivel educativo son las variables que más influyen a la hora de encontrar un empleo.

Por otra parte, la tasa de salida mensual media en 2015 de las personas desempleadas per-

GRÁFICO 3
COMPOSICIÓN POR GÉNERO DE LOS PARADOS

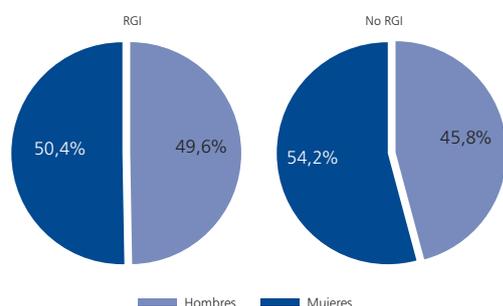


GRÁFICO 4
COMPOSICIÓN POR EDAD DE LOS PARADOS

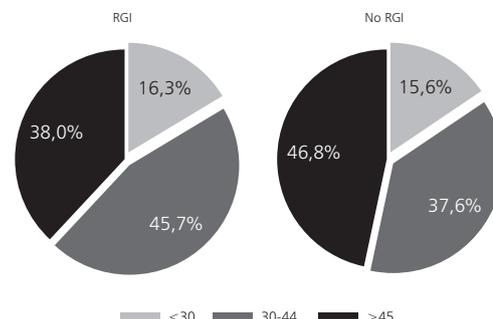
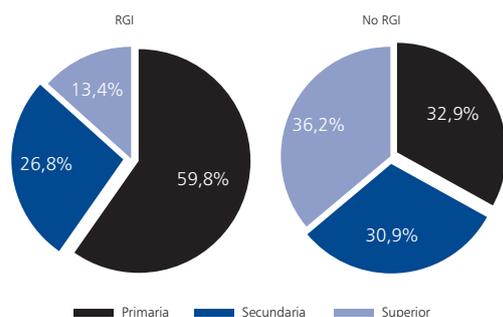
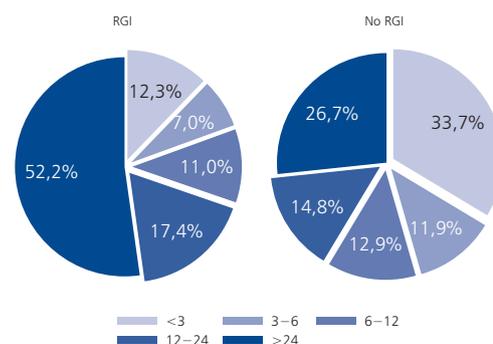


GRÁFICO 5
COMPOSICIÓN POR NIVEL EDUCATIVO DE LOS PARADOS



Fuente: Elaboración propia con datos de Lanbide.

GRÁFICO 6
COMPOSICIÓN POR TIEMPO EN DESEMPLEO DE LOS PARADOS



ceptoras de RGI ha sido en estos doce meses del 3 por 100. Esta cifra es sensiblemente inferior a la del resto de personas desempleadas no receptoras de RGI, cuya tasa de salida mensual es del 9 por 100.

2. Evaluación contrafactual

2.1. Evaluación del impacto de la RGI en la salida hacia un empleo

En esta sección se evalúa el posible impacto negativo que causa la renta de garantía de ingresos en cuanto a la salida

hacia un empleo. Como hemos explicado anteriormente, la gran mayoría de los análisis cuyo objetivo es medir el impacto de cualquier política pasiva en la salida hacia un empleo encuentran un «efecto retraso» en la salida hacia un empleo. Sin embargo, la RGI, además de ir de la mano de políticas de activación, impone compromisos por parte de sus beneficiarios que podrían funcionar como efecto acelerador. En particular, recordemos que la RGI puede ser retirada si el beneficiario rechaza una oferta de trabajo adecuada. Podría suceder que en ausencia de dicho compromiso, el desempleado es-

perara a encontrar otro empleo más adecuado en lugar de aceptar el primero, supuestamente adecuado, al que tiene acceso. De esta manera, la RGI podría tener tanto un efecto de retraso como un efecto acelerador en cuanto a la salida a un empleo.

Según hemos visto, la salida mensual media a un empleo en el colectivo RGI asciende al 3 por 100, frente al 9 por 100 del resto de los desempleados. Sin embargo, estas diferencias no nos permiten concluir que la RGI retrasa la salida al empleo en 4,5 puntos. Como se analizó previamente, los des-

empleados que reciben la RGI tienen unas características muy diferentes a las del resto de personas desempleadas. Esta diferencia la encontramos tanto en variables observables (nivel de formación, duración del desempleo, etc.), como en variables no observables y que, sin duda, son determinantes para ser o no beneficiario de la RGI (ingresos en el hogar familiar, situación familiar, etcétera). Estas discrepancias en las características de ambos colectivos es lo que conocemos como diferencias en composición, que pueden muy bien ser las causantes bien de la totalidad de la diferencia en las tasas de salida o al menos de parte de dicha diferencia. Por esta razón, para analizar si cualquier política pasiva, en este caso la RGI, retrasa la salida hacia un empleo y en qué magnitud es preciso comparar individuos que sean prácticamente idénticos en cuanto a su composición. Esto es precisamente lo que cualquier análisis riguroso de evaluación debe acometer. Y para ello debemos tratar de comparar al colectivo RGI con un colectivo que idealmente fuera idéntico a aquél y que la única diferencia entre ambos fuera el recibir o no la RGI. Una vez identificados ambos colectivos, entonces las diferencias en la probabilidad de salida hacia un empleo sí que podrían ser atribuidas al hecho de recibir o no esta prestación.

La metodología utilizada para realizar adecuadamente esta evaluación contrafactual se conoce como *inverse probability weighting* (ponderación por la probabilidad inversa). La idea que hay detrás de esta metodología es sencilla. Cuando el tratamiento (recibir la RGI) no se asigna al azar, como es este caso, los individuos tratados y no tratados

presentan distribuciones muy diferentes en sus características, y en consecuencia, se utiliza esta técnica de ponderación para, de alguna manera, pseudoaleatorizar el tratamiento y reducir así el efecto composición. Cuando además controlamos por las características observables, obtenemos el *augmented inverse probability weighting* (ponderación por la probabilidad inversa aumentada). De la Rica y Gorjón (2017) presentan una explicación más detallada sobre la metodología utilizada. El cuadro n.º 5 muestra los resultados de este ejercicio de evaluación (14).

El resultado que se obtiene es que el impacto de la RGI no es significativo para ningún nivel de significatividad. Es decir, la probabilidad de salida al empleo del colectivo RGI hubiera sido la misma si dicho colectivo no hubiera recibido ninguna prestación. Por lo que podemos concluir que la renta de garantía de ingresos no retrasa la salida al empleo. Es decir, las diferencias encontradas en la probabilidad de salida se deben únicamente a la diferencia en la composición del colectivo RGI y no al posible «efecto retraso» de la RGI. Un análisis más detallado del impacto de la RGI por colectivos puede encontrarse en de la Rica y Gorjón (2017).

En consecuencia, la RGI, además de reducir la pobreza y por tanto favorecer la cohesión social como se muestra en la sección anterior, no reduce la tasa de salida hacia un empleo. Es cierto que es preciso actuar de modo que los perceptores de la RGI puedan encontrar más rápidamente un empleo que les permita atender a sus necesidades básicas, pero lo que este análisis detecta es que la RGI en sí misma no supone un retraso en esa salida hacia un empleo, sino que las bajas tasas de salida observadas tienen fundamentalmente que ver con los bajos niveles educativos que el colectivo presenta, así como la cronificación en el desempleo en la que se encuentran la mayoría de ellos.

2.2. Impacto de la activación del colectivo de perceptores de la RGI en su salida hacia un empleo

En este apartado se evalúa la efectividad de las políticas activas sobre el colectivo RGI. Es importante conocer el impacto que tiene cada tipo de activación sobre los perceptores de la misma para conocer, y si es preciso mejorar, la eficiencia del Servicio Público de Empleo en esta tarea de activación de las personas desempleadas, y en

CUADRO N.º 5

IMPACTO DE LA RGI EN LA PROBABILIDAD DE SALIR A UN EMPLEO

	IPW	AIPW
ATT	0,00013 (0,0008)	-0,0007 (0,0005)
N.º Obs.	724.141	724.141

Notas: Errores estándar entre paréntesis ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1
 IPW: *Inverse probability weighting*. AIPW: *Augmented inverse probability weighting*.
 Grupo de tratamiento: Desempleados perceptores de RGI.
 Grupo de control: Desempleados no perceptores de ninguna prestación.

CUADRO N.º 6

IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE ACTIVACIÓN EN LA PROBABILIDAD DE SALIR A UN EMPLEO EN EL COLECTIVO RGI

	ORIENTACIÓN			SEGUIMIENTO		
	IPW	AIPW	PSM	IPW	AIPW	PSM
ATT	0,0054*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,007*** (0,0007)	0,030*** (0,002)	0,026*** (0,002)	0,030*** (0,003)
N.º Obs.	431.773	431.773	420.482	431.773	431.773	292.816

Fuentes: Errores estándar entre paréntesis *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

IPW: *Inverse probability weighting*. AIPW: *Augmented inverse probability weighting*. PSM: *Propensity score matching*

Grupo de tratamiento: Desempleados perceptores de RGI que han recibido la activación en los últimos seis meses.

Grupo de control: Desempleados perceptores de RGI que no han recibido la activación en los últimos seis meses.

este caso, del colectivo RGI. El conocimiento del impacto de cada una de las intervenciones en la activación de los desempleados permite, sin duda, afinar mejor qué actuaciones deben ser reforzadas, modificadas o incluso eliminadas.

Consideramos que una persona ha recibido alguna de estas tres posibles intervenciones si en cualquiera de los seis últimos meses incluyendo el actual, se observa que la ha recibido. Recordamos que en octubre de 2015 había 38.344. De este colectivo, 15.630 personas han recibido algún tipo de política activa, bien sea de orientación, seguimiento o formación en cualquier momento de los últimos 6 meses, es decir, lo cual alcanza al 40,8 por 100 del total. Si desglosamos este dato por el tipo de servicio que han recibido se obtiene que 15.106 personas (39,4 por 100 del conjunto de parados perceptores de RGI) han recibido orientación (individualizada), 365 (0,7 por 100) seguimiento y 881 (2,3 por 100) formación. Sorprende el porcentaje tan bajo de personas receptoras de RGI que han recibido formación en los últimos seis meses, y especialmente seguimiento. De

hecho, dada la casi nula incidencia de seguimiento para el colectivo de análisis, a partir de ahora centraremos los resultados en las intervenciones de activación mediante orientación individualizada o mediante formación.

Si atendemos a las características de los perceptores de ambas medidas de activación, así como las de los beneficiarios de la RGI que no han participado en ninguna medida en los últimos seis meses, vemos que son muy diferentes. Por tanto, la metodología que usaremos en este caso será la misma que en el análisis previo y así «pseudoaleatorizar» las intervenciones, de modo que se pueda valorar adecuadamente el impacto de cada tipo de intervención sin que los resultados se vean sesgados por las diferencias en composición (15). Además usaremos otra metodología conocida como *propensity score matching* (emparejamiento por puntuación de propensión) que permite comparar a individuos tratados y no tratados con la misma probabilidad de recibir el tratamiento. El grupo de tratamiento lo formarán aquellos individuos perceptores de la RGI que han recibido cada tipo de activación (orientación o for-

mación). Al igual que antes, la variable sobre la que queremos medir el impacto es la probabilidad de salida al empleo. Para mayor limpieza de los resultados, usaremos como grupo de control aquellos perceptores de RGI que no hayan utilizado ningún servicio de activación de *Lanbide* en los últimos seis meses.

Los resultados para cada política activa se muestran en el cuadro n.º 6: la intervención o política activa que más aumenta la salida hacia un empleo para el colectivo RGI es, sin duda, la formación. Un individuo que acude a cursos de formación incrementa su probabilidad de salida en tres puntos porcentuales. La orientación tiene un impacto positivo en la tasa de salida a un empleo de 0,5 puntos respecto a no realizar ninguna intervención de activación hacia un empleo.

En resumen, las políticas activas aceleran la salida a un empleo para el colectivo RGI, pero tan solo un 40 por 100 de estos individuos las utilizan. En concreto, la formación es la más efectiva, duplicando las posibilidades de encontrar un empleo para aquéllos que la realizan. Es sorprendente que siendo tan

efectiva la formación, menos del 3 por 100 la reciba. Sería interesante conocer el tipo de formación recibida por cada persona, información que desconocemos, para identificar qué tipo de formación específica es la que funciona mejor como activación para el empleo para tratar de potenciarlos, así como las razones por las cuales la incidencia de formación entre los beneficiarios de la RGI es tan baja.

VI. CONCLUSIONES

A la luz de los resultados de este trabajo, aportamos dos reflexiones que esperemos que puedan ser útiles para la mejora del diseño y alcance de la RGI, así como de los mecanismos de activación laboral que sus beneficiarios reciben.

1. *La primera conclusión propone un cambio en el diseño de los umbrales de pobreza.* El gráfico 2 muestra que en el escenario actual la línea de pobreza del GV deja al 63 por 100 de los beneficiarios de la RGI en pobreza extrema (por debajo del 40 por 100 de la distribución mediana de ingresos), principalmente a personas que residen en unidades familiares grandes. Esto ocurre porque la legislación no tiene en cuenta cada miembro extra a partir del tercero. Por tanto, la primera medida que proponemos es computar a todos los miembros de la unidad familiar siguiendo un criterio de pobreza internacional, es decir, utilizando la escala de la OCDE equivalente modificada. Ésta asigna un valor de 1 al primer miembro de la unidad familiar, 0,5 a cada adulto adicional y 0,3 a cada niño menor de 14 años. Además, con este cambio, es muy probable que el número de unidades familiares receptoras de RGI se reduzca, ya

que, tal y como está establecida ahora la legislación, los individuos de familias numerosas tienen incentivos a vivir en unidades familiares separados y así recibir varias rentas. Este incentivo desaparecería si el umbral de pobreza fuera el propuesto.

2. *La segunda reflexión se refiere a la importancia de vincular las políticas pasivas (la RGI) con las activas (orientación, formación e intermediación).* Sería necesario que la activación laboral llegara a TODOS los parados perceptores de la RGI, y no únicamente al 40 por 100 como ocurre actualmente. Este colectivo precisa de manera muy especial de mecanismos de orientación integral, que van desde la orientación inicial y diagnóstico de la formación que cada persona precisa, a la implementación de dicha formación y finalmente a la intermediación para su eventual vuelta al mercado laboral, a ser posible, mediante la emancipación total de la RGI. Esta activación laboral no es ni mucho menos fácil de acometer y no asegura a las personas que la reciben una vuelta al mercado laboral. Las dificultades consisten, en primer lugar, en el obstáculo de detectar aquellos perfiles profesionales más demandados por las empresas; en segundo lugar, en seleccionar adecuadamente las personas desempleadas para cada tipo de formación; y en tercer y último lugar, en ofrecer la formación realmente requerida. Hacen falta instituciones laborales que sean capaces de solventar estas dificultades. Y además, es necesario acompañar las acciones de activación laboral con la continua y correcta evaluación de las mismas, para conocer qué tipo de activación es más efectiva para la salida hacia un empleo. Solo así se logrará que quienes perciben hoy la RGI dejen de

percibirla por haber podido salir del umbral de la pobreza gracias a una integración plena y digna en el mercado laboral.

NOTAS

(*) Las autoras agradecen a la Consejería de Empleo del Gobierno Vasco y a *Lanbide* la cesión de los datos objeto de este estudio, así como los comentarios recibidos por el personal de la Consejería y de *Lanbide*, en particular, Amaia Arteaga, Luis Sanzo y Javier Ramos. También agradecen la ayuda financiera recibida del proyecto del Ministerio de Educación y Ciencia (ECO2015-67105-R).

(**) Sara de la Rica es también investigadora asociada a Fedea.

(1) Para más detalles ver: Recomendación del Consejo 92/441/EEC del 24 de junio de 1992.

(2) Para más detalles ver: Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

(3) El País Vasco tiene una población de aproximadamente 2 millones de habitantes (5 por 100 de la población española). La población activa es superior a 1 millón y la tasa de empleo se sitúa en el 50 por 100. El País Vasco está entre las regiones más ricas de España, con el segundo PIB per cápita más alto y la tercera tasa de desempleo más baja (11,2 por 100). El índice vasco de desarrollo humano es de 0,924, el más alto del país, y al mismo nivel que los Países Bajos.

(4) La unidad de convivencia incluye a todas las personas que viven en la misma vivienda y que estén unidas por relaciones de parentesco o relación permanente. En un mismo hogar pueden cohabitar varias unidades de convivencia. El resto del análisis se referirá a UC (también llamada unidad familiar o familias) y nunca al hogar físico en su conjunto.

(5) El titular de la RGI en la unidad familiar debe estar registrado en el censo y haber tenido residencia real en el País Vasco durante los últimos tres años sin interrupción. Si pueden probar cinco años de experiencia laboral remunerada en el País Vasco, el requisito de residencia puede reducirse a un año en lugar de tres. Si no se cumplen ninguno de los requisitos anteriores, debe haber estado registrados durante cinco años continuados desde los diez años inmediatamente anteriores.

(6) Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012.

<p>(7) Para aquellas UC con ingresos situados entre los límites anterior y actual, la cantidad máxima otorgada se definirá como el 93 por 100 de la cantidad que les falta hasta el límite superior.</p> <p>(8) Esta última categoría, que representa alrededor del 22 por 100 de todos los desempleados del País Vasco, incluye a jubilados y pensionistas, a aquéllos que no están inmediatamente disponibles para trabajar, a los registrados en el mes en curso, a aquéllos que buscan determinados tipos de trabajo como trabajo a domicilio y teletrabajo, a los que buscan trabajo de menos de veinte horas a la semana y estudiantes.</p> <p>(9) Por ejemplo, una unidad familiar con solo dos adultos tiene una escala de equivalencia de $1+0,5=1,5$, mientras que una unidad familiar con dos adultos y un niño tiene una escala de $1+0,5+0,3=1,8$.</p> <p>(10) Esta familia de índices es una de las más utilizadas debido a su naturaleza intuitiva, las propiedades que exhiben y la posibilidad de modular la preocupación por la pobreza.</p> <p>(11) El Anexo especifica la fórmula utilizada para el cómputo de cada índice de pobreza.</p> <p>(12) En concreto, un 34,6 por 100 de los pobres para la línea de extrema pobreza son perceptores de la RGI.</p> <p>(13) Un 18,5 por 100 de los beneficiarios de la RGI no reciben la cantidad establecida</p>	<p>por la ley según los datos que reportan en la EPDS.</p> <p>(14) Al realizar los cálculos estamos controlando por todas las variables incluidas en las estimaciones previas salvo la participación en la activación, impacto que evaluaremos por separado en el apartado siguiente. Lo hacemos de esta manera para separar ambos efectos y encontrar unos resultados más limpios. Además, debido a la diferente selección en la participación en las políticas activas del colectivo RGI (obligación) y del resto de parados (voluntariedad), decidimos no incluir estas variables para evitar este posible sesgo.</p> <p>(15) Hemos desarrollado la misma evaluación utilizando diferentes metodologías y los resultados obtenidos son muy similares. Esto nos sirve para comprobar la robustez del resultado obtenido.</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>CARD, D., y P. B. LEVINE (2000), «Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program», <i>Journal of Public Economics</i>, 78: 107-138.</p> <p>DE LA RICA, S., y L. GORJÓN (2017), <i>Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country</i> (n.º 10867), Institute for the Study of Labor (IZA).</p>	<p>FRAZER, H., y E. MARLIER (2016), «Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015», <i>ESPN</i>, enero.</p> <p>GORJÓN, L. (2018), <i>The impact of the Minimum Income Scheme on Poverty in the Basque Country</i> (No eee, 2017-24), Fedea.</p> <p>LALIVE, R., y J. ZWEIMULLER (2004), «Benefit Entitlement and Unemployment Duration, The Role of policy endogeneity», <i>Journal of Public Economics</i>, 88: 2587-2616.</p> <p>MEYER, B. D. (1990), «Unemployment Insurance and Unemployment Spells», <i>Econometrica</i>, 58: 757-782.</p> <p>MOORE, J. C., y E. J. WELNIAK (2000), «Income measurement error in surveys: A review», <i>Journal of official statistics</i>, 16: 331.</p> <p>REBOLLO-SANZ, Y. F., y J. I. GARCÍA-PÉREZ (2015), «Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain», <i>SERIEs</i>, 6: 1-41.</p> <p>ROED, K., y T. ZHANG (2003), «Does unemployment compensation affect unemployment duration?», <i>Economic Journal</i>, 113: 1-19.</p> <p>VAN OURS, J. C., y M. VODOPIVEC (2006), «How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment», <i>Journal of Labor Economics</i>, 24: 351-378.</p>
---	---	--

ANEXO – ÍNDICES DE POBREZA

Los índices FGT (índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke) se calculan de la siguiente manera:

$$FGT_{\alpha}(y,z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^{\alpha}$$

donde n denota el tamaño de la población, q el número de individuos pobres, y representa los ingresos y z el umbral de pobreza.

Cuando el parámetro α es 0 se obtiene el indicador de incidencia, cuando α es 1 se obtiene la medida relativa de la brecha de pobreza y cuando α es 2 obtenemos el indicador de sensibilidad a la pobreza.