



Universidad de Oviedo  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

**GRADO EN**  
**PCEO DERECHO Y ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS**  
**CURSO ACADÉMICO 2020 – 2021**

**TRABAJO FIN DE GRADO**  
**POBREZA Y RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN ÉPOCA DE CRISIS:**  
**EVOLUCIÓN Y RETOS**

**CANDELA VILLA CIGALES**  
**JULIO, 2021**

## **POBREZA Y RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN ÉPOCA DE CRISIS: EVOLUCIÓN Y RETOS**

### **RESUMEN**

Tanto en la Unión Europea como en España la lucha contra la pobreza y la exclusión social han sido parte de las agendas políticas y sociales. En 1989 se introduce por primera vez en España, en concreto en el País Vasco, el Ingreso Mínimo de Inserción, programa de rentas mínimas que a lo largo de los años noventa proliferarán en el resto de las Comunidades Autónomas. Este trabajo reflexiona sobre el estado de la pobreza en nuestro país y su evolución en la última década. Las rentas mínimas han tenido en España un desarrollo autonómico que ha generado un sistema fragmentado con disparidades territoriales. En 2020 se aprobó el Ingreso Mínimo Vital para afrontar los problemas de pobreza y/o exclusión social. La aprobación de esta medida ha generado un debate sobre la eficacia este tipo de prestaciones y sus efectos en el mercado de trabajo.

## **POVERTY AND MINIMUM INSERTION INCOME PROGRAMS IN SPAIN: EVOLUTION AND CHALLENGES**

### **ABSTRACT**

The fight against poverty and social exclusion has been part of the political and social agendas of the European Union and Spain. In 1989, the Basque Country introduced in Spain the Minimum Insertion Income that would spread across Spain in the nineties. This work reflects on the state of poverty in Spain and its evolution in the last decade. The minimum insertion income programs have had a regional development across our country. These have produced a fragmented system with territorial disparities. In 2020 the Minimum Vital Income has been approved at the state level to face poverty and/or social exclusion. The approval of these measures has opened a debate on the effectiveness of this type of benefits and especially its effects on the labor market.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ESTADO DE LA POBREZA EN ESPAÑA</b> .....	<b>8</b>
1.1. CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA .....	8
1.2. CONCEPTO Y ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE GINI .....	14
1.3. CONCEPTO Y ANÁLISIS: PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA.....	15
1.4. CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LA TASA AROPE .....	16
1.5. INCIDENCIA DEL COVID EN EL AÑO 2020 .....	18
<b>2. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS</b> .....	<b>20</b>
2.1. ANÁLISIS DEL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS .....	32
2.2. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS DEL PAÍS VASCO SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN Y EL IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL .....	33
2.3. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA RENTA GARANTIZA DE NAVARRA SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN.....	35
2.4. EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN LABORAL.....	36
<b>3. CONTEXTUALIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. DIFERENCIAS CON LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS. COMPARACIÓN ESPAÑA – UNIÓN EUROPEA</b> .....	<b>41</b>
3.1. REAL DECRETO-LEY 20/2020, DE 29 DE MAYO, POR EL QUE SE ESTABLECE EL INGRESO MÍNIMO VITAL EN ESPAÑA.....	42
3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA. COMPARACIÓN ESPAÑA - EUROPA.....	46
<b>4. CONCLUSIONES</b> .....	<b>53</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>56</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA ENTRE 1995 - 2019.....	9
GRÁFICO 1.2: PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA POR CCAA, 2019.....	9
GRÁFICO 1.3: EVOLUCIÓN DEL PIB ESPAÑOL (EN VOLUMEN) ENTRE 1996 - 2020.....	10
GRÁFICO 1.4: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA POR SEXO, 2008 - 2019.....	11
GRÁFICO 1.5: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA SEGÚN EDAD, 2008 - 2019.....	11
GRÁFICO 1.6: TASA DE POBREZA SEGÚN SITUACIÓN LABORAL, AMBOS SECOS, 2008 - 2019.....	13
GRÁFICO 1.7: EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI ENTRE 2008 Y 2019.....	15
GRÁFICO 1.8: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA, 2008-2019.....	16
GRÁFICO 1.9: INTERSECCIÓN DE COMPONENTES DE AROPE, 2019.....	17
GRÁFICO 1.10: EVOLUCIÓN AROPE EN ESPAÑA (2004 – 2019).....	18
GRÁFICO 2.2: EVOLUCIÓN DE LAS CUANTÍAS BÁSICAS Y MÁXIMAS ENTRE 2002 – 2019, MEDIA DE LAS CCAA.....	25
GRÁFICO 2.4: PERCEPTORES/AS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2002 - 2019.....	26
GRÁFICO 2.5: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR CCAA, 1996 - 2016.....	27
GRÁFICO 2.6: BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS, 2019.....	28
GRÁFICO 2.7: REPRESENTACIÓN DEL NÚMERO DE PERCEPTORES Y DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA, 2019.....	29
GRÁFICO 2.8: EVOLUCIÓN DE LOS TITULARES Y DEL GASTO TOTAL EJECUTADO, 2002-2019.....	30
GRÁFICO 2.9: IMPACTO DEL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS POR GRUPOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	31
GRÁFICO 2.10: EVOLUCIÓN DE LA TASA RIESGO DE POBREZA ENTRE 2008 Y 2019, PAÍS VASCO.....	34
GRÁFICO 3.1: TASA DE RIESGO DE POBREZA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2019.....	46
GRÁFICO 3.2: TASA AROPE POR REGIONES DE LA UE, 2018.....	47
GRÁFICO 3.3: CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES PARA LOS HOGARES FORMADOS POR DOS ADULTOS Y DOS MENORES, 2020.....	48
GRÁFICO 3.4: CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES EN PARIDADES DE PODER ADQUISITIVO, PAREJA CON DOS HIJOS MENORES, 2020.....	49
GRÁFICO 3.5: RELACIÓN ENTRE LAS CUANTÍAS DE LAS RENTAS Y EL SALARIO MÍNIMOS, 2018.....	50

## **ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS**

**AROPE:** At Risk of Poverty and/or Exclusion

**AIReF:** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

**BITH:** Hogares con Baja Intensidad de Empleo

**CCAA:** Comunidades Autónomas

**CCOO:** Comisiones Obreras

**CE:** Constitución Española

**EAPN:** European Anti Poverty Network

**ECV:** Encuesta de Condiciones de Vida

**ESO:** Escuela Secundaria Obligatoria

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FP:** Formación Profesional

**ILP:** Iniciativa Legislativa Popular

**IMV:** Ingreso Mínimo Vital

**INE:** Instituto Nacional de Estadística

**IPREM:** Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

**MISSOC:** Mutual Information System on Social Protection

**MSCBS:** Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**ONG:** Organización No Gubernamental

**PAE:** Políticas Activas de Empleo

**PIB:** Producto Interior Bruto

**PINI:** Programas Individuales de Inserción

**PMS:** Privación Material Severa

**PP:** Partido Popular

**PREPARA:** Programa de Recualificación Profesional

**PSOE:** Partido Socialista Obrero Español

**RGI:** Renta de Garantía de Ingresos

**RMI:** Rentas Mínimas de Inserción

**RRMM:** Rentas Mínimas

**SMI:** Salario Mínimo Interprofesional

**SSB:** Salario Social Básico

**UE:** Unión Europea

**UGT:** Unión General de Trabajadores

**UPA:** Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto el estudio de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, con especial atención en cuál ha sido su papel en la reducción de las tasas de pobreza relativa en España. Se estudiará la novedosa prestación del Ingreso Mínimo Vital aprobado por Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo de 2020 como medida para reducir las tasas de pobreza extrema formará parte del análisis el debate abierto en las esferas económica, social y política. La situación de pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, ha acentuado la pobreza en España (Oxfam Intermón, 2021), por esto y debido a la novedad de la reciente medida aprobada es pertinente estudiar el alcance de las rentas mínimas regionales y el IMV como mecanismos para reducir la tasa de pobreza relativa en España.

La exposición de motivos del Real Decreto Ley por el que se aprobó el IMV señala que en España 9,9 millones de personas se encuentran en riesgo de pobreza, entendida ésta por personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al 60 por ciento de la mediana de la renta nacional (INE, 2020).

El Pilar Europeo de Derechos Sociales recoge en su principio 14: “*Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral*”. En mayo de 2021, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen reiteró su compromiso con el Pilar ante el Parlamento Europeo.

En nuestro país fueron las CCAA las que implementaron modelos de rentas mínimas, siendo la pionera el País Vasco en el año 1989. Sin embargo, como veremos más adelante, existen grandes diferencias respecto a su diseño entre las diferentes regiones.

El estudio está dividido en tres partes. En primer lugar, se expondrá el estado de la pobreza en España a través de los diferentes indicadores (índice de Gini, Privación Material Severa, Tasa AROPE) señalando la evolución de la tasa de pobreza relativa en la última década, para ello utilizaremos datos extraídos del Banco Mundial, Eurostat, INE, MISSOC, entre otros. En segundo lugar, se realizará un análisis de las principales diferencias que existen entre las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas. Además se estudiará más en detalle los programas de Asturias, País Vasco y Navarra, que son los que más cobertura ofrecen en nuestro país, y finalmente los efectos de los programas de rentas mínimas para combatir la pobreza y la exclusión laboral. Por último, y en tercer lugar, se hará énfasis en el IMV, estudiando su diferencia respecto a las rentas mínimas de inserción preexistentes, y se analizará parte de la crítica que ha recibido desde su aprobación. En este mismo apartado, se realizará una comparación del IMV con los distintos proyectos de este tipo que existen en la Unión Europea.

# 1. ESTADO DE LA POBREZA EN ESPAÑA

## 1.1. CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA

Uno de los objetivos principales de la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el INE es proporcionar información sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social en España y permitir la realización de comparaciones con otros países de la Unión Europea (INE, 2020). Su finalidad principal es analizar la distribución de los ingresos entre los hogares. La ECV proporciona información acerca de la tasa de riesgo de pobreza, ésta es una medida relativa de riesgo de pobreza monetaria, dado que mide desigualdad y no pobreza absoluta. La tasa clasifica a los individuos como "en riesgo de pobreza" o "no", teniendo en cuenta la posición relativa de los ingresos del hogar al que pertenecen en relación con el conjunto de ingresos de la población, en un año determinado (INE, 2020).

Se considera que están en riesgo de pobreza aquellas personas que viven en hogares cuya renta es inferior al 60% de la mediana de la renta de su país o territorio, es decir, cuyos ingresos están por debajo del llamado "umbral de pobreza" (Expansión, 2019). Se trata de una medida relativa, su valor depende de cómo se distribuya la renta entre la población. El valor del umbral de pobreza, expresado como ingreso total del hogar en euros, depende del tamaño del hogar y de las edades de sus miembros, es decir, del número de unidades de consumo. El umbral de pobreza por persona en el año 2019 se situó en 9.009 €, lo que supuso un aumento de 138€ (1,6%) respecto del año anterior. El umbral de pobreza por hogar, donde dos de sus miembros son adultos y otros dos menores de 14 años, se situó en 18.919 € euros. Una persona con unos ingresos anuales por unidad de consumo inferiores a los valores del umbral de pobreza se considera que está en riesgo de pobreza relativa. Cuanto mayor sea el umbral de pobreza, mayor será, en principio, el nivel de vida de una sociedad. Por lo tanto, incrementar el umbral de pobreza, con mantenimiento del riesgo de pobreza, indica que el nivel de ingresos de la población mejora, y lo contrario ocurriría si el umbral de pobreza disminuye (Expansión, 2020).

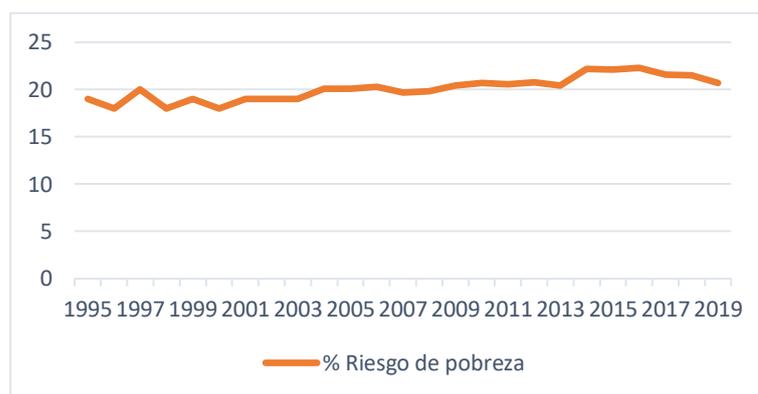
Se entiende por brecha de pobreza como *"la diferencia entre el umbral de pobreza y la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas pobres, expresada como porcentaje del umbral de pobreza"* (Eurostat, 2020). La ECV nos permite calcular la brecha de pobreza en 2019, esta fue del 29,1% para la población residente en España.

También se puede distinguir entre los conceptos de "pobreza alta", como aquella cuya renta media por unidad de consumo de los hogares se encuentra por debajo del 40% de la mediana y; "pobreza extrema" aquella cuya renta media por unidad de consumo de los hogares se encuentra por debajo del 20% de la mediana (INE, 2020). El umbral para el caso de la "pobreza alta" en 2019 fue de 6006€, y de 3003€ para el caso de la "pobreza extrema".

Como se explica en la Nota de Prensa del INE de 2019 sobre la ECV, para una mejor comparación de los ingresos de distintos tipos de hogar (no de personas y edades) se utiliza el concepto de renta equivalente. Para convertir la renta del hogar a renta equivalente, se aplica el concepto de unidad de consumo, que tiene en cuenta las economías de escala que se producen según el número y las edades de las personas que comparten los gastos del hogar y las personas se convierten a unidades de consumo equivalentes utilizando la escala de la OCDE modificada (INE, 2020).

A continuación se adjunta un gráfico donde se ilustra la tasa de riesgo de pobreza de España entre 1995 y 2019.

Gráfico 1.1: Evolución de la tasa de riesgo de pobreza entre 1995 - 2019

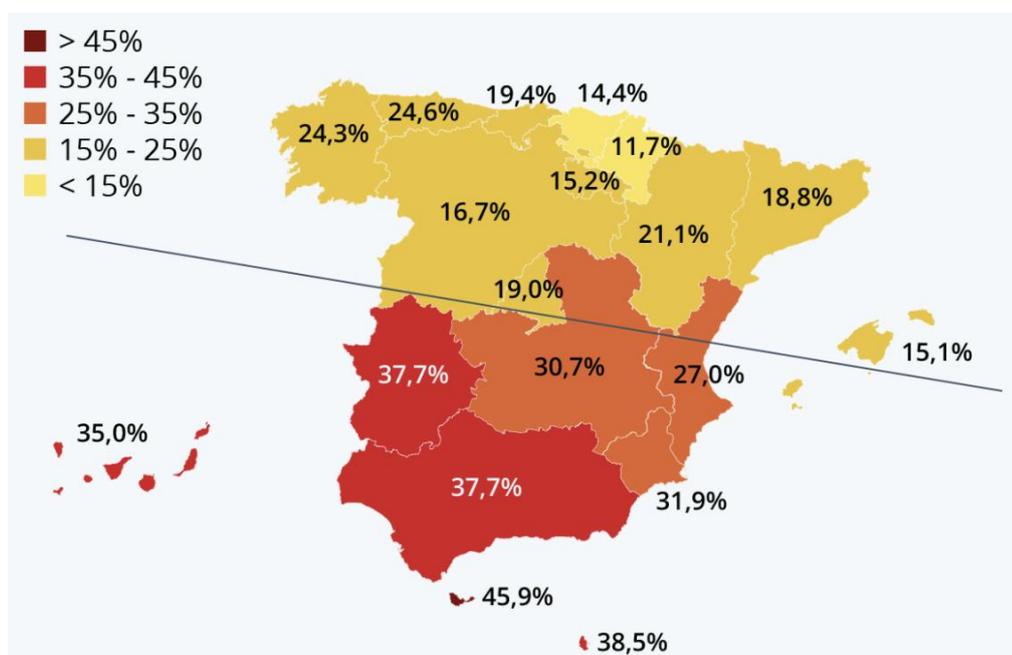


Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos de Expansión 2020

Analizando la tendencia del gráfico se puede apreciar que, entre 1995 y 2019, ha aumentado la tasa de riesgo de pobreza en España, en concreto en el período de estudio ha aumentado un 1,7%. Al analizar la tendencia se aprecia que a pesar de las fluctuaciones, existe en España un porcentaje de pobreza relativa en torno al 20% que no se ha conseguido reducir en los últimos veinticinco años. En 2019 el 20,7 % de la población española, es decir, unos 9,7 millones de personas, están en riesgo de pobreza. La cifra supone una mejora de ocho décimas con respecto a los datos del año pasado. Sin embargo, a pesar de esta tendencia descendiente por tercer año consecutivo, la tasa aún se encuentra por valores superiores a los del inicio de la crisis del 2008. El porcentaje de población en situación de pobreza alta en 2019 fue del 9,2% y de pobreza extrema del 2,9%.

Se debe tener en cuenta que existen diferencias significativas en las diferentes CCAA del territorio en relación con la tasa de riesgo de pobreza. Por esto mismo, se adjunta a continuación el siguiente gráfico para analizar estas diferencias.

Gráfico 1.2: Personas en riesgo de pobreza en España por CCAA, 2019

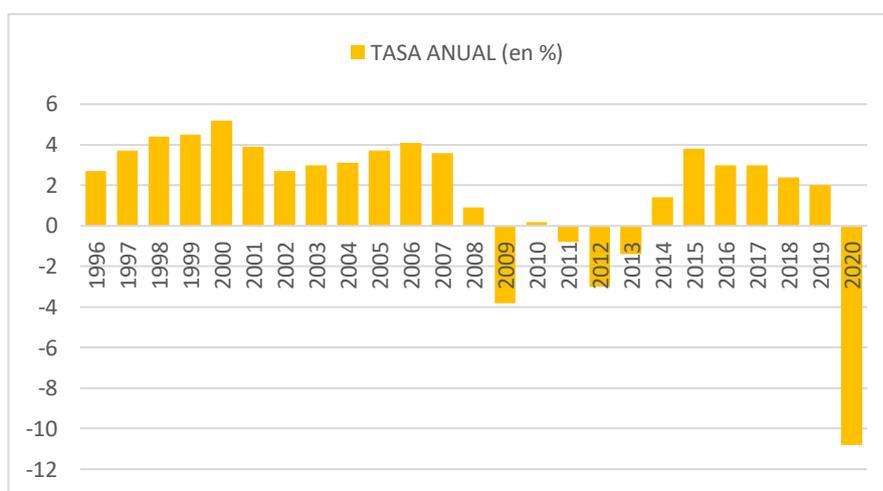


Fuente: Captura de pantalla extraída de Statista (2020)

En España, existe una línea imaginaria entre un norte en el que esta tasa de riesgo de pobreza ronda el 20% (con Navarra y País Vasco con valores inferiores a un 15%) y un sur más pobre, con una tasa superior al 30% en casi todas las regiones. Las peores cifras se encuentran en las Ciudades autónomas, siendo en Ceuta del 45,9% y en Melilla del 38,5%

A continuación, se ilustra un gráfico correspondiente a la evolución del PIB entre 1996 y 2020 para poder apreciar la relación que hay entre el crecimiento (o no) del PIB y la tasa de pobreza, si se han comportado de forma similar o no.

Gráfico 1.3: Evolución del PIB español (en volumen) entre 1996 - 2020

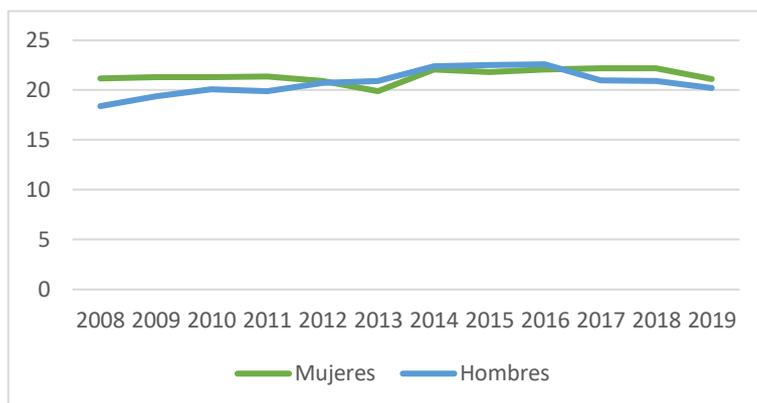


Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos del INE

En el gráfico se aprecia como el PIB español empieza a crecer en 2014, año en el que se considera que comenzamos a salir de la crisis originada en 2008. Sin embargo, existe un comportamiento adverso en relación con la población en riesgo de pobreza, dado que en este mismo año la población en riesgo aumenta (un incremento en 2014 del 1,8% respecto a 2013). En los dos años siguientes la población en riesgo de pobreza apenas fluctúa, mientras que el PIB sigue creciendo, siendo la población en riesgo de pobreza 22,1% en 2015 y 22,3% en 2016. Sólo será transcurridos tres años desde el final de la crisis, con un crecimiento intenso del PIB, cuando el porcentaje de población en riesgo de pobreza comenzará a disminuir.

Resulta interesante analizar la tasa de pobreza teniendo en cuenta distintas variables, para poder observar si existen diferencias significativas. Por eso mismo, a continuación se adjunta un gráfico sobre la evolución de la tasa de riesgo de pobreza teniendo en cuenta la variable sexo.

Gráfico 1.4: Evolución de la tasa de riesgo de pobreza por sexo, 2008 - 2019

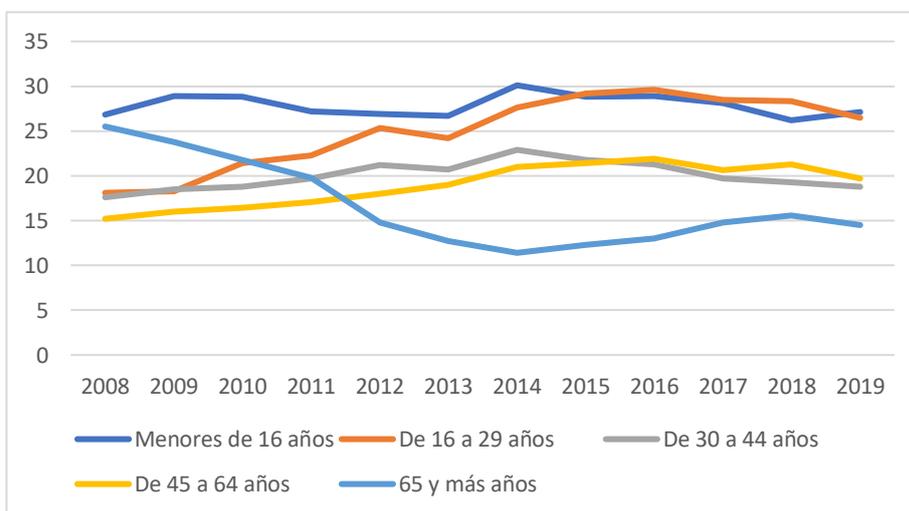


Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos del INE

La pobreza femenina en 2019 fue de 21,1% , por lo que recupera niveles previos a la crisis del 2008. Sin embargo la pobreza masculina fue del 20,2%, pese a ser inferior que la tasa femenina, ésta se encuentra en valores muy superiores a los que se encontraba en 2008 (18,4%). La tendencia de las tasas en el período 2008 – 2019 ha sido la siguiente: crecimiento en los años de crisis (2008 – 2014), lento decrecimiento a partir de 2014. El estallido de la burbuja inmobiliaria en el 2008 perjudicó notablemente a los hombres al tener empleos más relacionados con la construcción y los servicios.

Otra variable a tener en cuenta es la edad, para hacer más completo el estudio aparte de analizar el período 2008 – 2018, se establecen 5 grupos de edad. Es de especial interés atender a la pobreza infantil dado que diferentes informes han manifestado que a pesar de que con el tiempo se ha ido reduciendo sigue estando en niveles críticos (Comisionado Pobreza Infantil, 2020).

Gráfico 1.5: Evolución de la tasa de riesgo de pobreza según edad, 2008 - 2019



Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos del INE

Antes de la crisis del 2008 los grupos “menores de 16 años” y “mayores de 65 años” eran los que mayores tasas de pobreza representaban. Transcurridos once años, los menores de 16 años siguen siendo el grupo más de riesgo, sin embargo, los mayores de 65 años, ocupan ahora las menores tasas de riesgo de pobreza. Por el contrario, el grupo entre 16 a 29 años ha ido aumentando de forma pronunciada su tasa a lo largo del período de estudio.

Conviene analizar más detalladamente la tasa de pobreza de los menores de 16 años que en 2019 se encontraba en 27,1%. La tendencia de esta tasa en el período ha sido la siguiente: leve crecimiento entre 2008-2010 que coincide con el inicio de la crisis, pero gradualmente ha ido descendiendo con el ligero repunte en 2014. Sin embargo, tras cuatro años consecutivos descendiendo, en 2019 ha vuelto a repuntar. Philip Alston, experto en derechos humanos y relator especial de la ONU, señaló en febrero de 2020 que España tiene una de las tasas de pobreza infantil más altas de Europa a pesar de ser la cuarta economía de la región. El Informe Report Card nº 16 elaborado por Unicef en 2020 sobre el bienestar infantil en los países ricos concluía que la pobreza infantil en las economías más desarrolladas es sensible a las políticas que emanan de los gobiernos. Existen medidas tanto nacionales como europeas para combatir este problema, algunos ejemplos son “precio reducido comedor escolar” llevado a cabo por la Consejería de educación de Madrid o bien, “aumento de la prestación por hijo a cargo” o el “Programa Atención a la Infancia y a las Familias” iniciados por el Gobierno.

El grupo entre 16 a 29 años presentó una tasa de riesgo de pobreza en 2019 del 26,5%, la segunda más alta en los grupos de análisis. Además, como se ha comentado, es el grupo que más crecimiento de esta tasa ha tenido en el período. Entre sus motivos de explicación se pueden encontrar el abandono escolar prematuro. Los datos referentes a tasas de empleo y nivel de estudios muestran que tener estudios superiores aumenta la probabilidad de encontrar un trabajo. Aunque se verá en el Gráfico 1.6 que tener un empleo no significa no ser pobre; si bien es cierto, hay más probabilidad de ser pobre si se carece de él. Eurostat cifra el abandono educativo prematuro en España en 2018 en 17,9%, muy por encima de la media de la Unión Europea (UE – 28), que para este mismo año su porcentaje era del 10,6. Además España es el país con mayor abandono educativo prematuro de toda la Unión Europea, por encima de Malta (17,5%) y por encima de Rumanía (15%). A pesar de esta situación, España ha ido reduciendo su porcentaje desde 2008, año en el que se encontraba en un 31,7%, esto significa que se ha reducido casi 14 puntos porcentuales en el transcurso de diez años. La Comisión Europea, en su Estrategia Europa 2020, se proponía entre sus objetivos la reducción del abandono escolar a menos del 10% en todos los Estados miembros, sin embargo, este objetivo no va a poder ser alcanzado por España en el plazo estipulado, pero estamos en el camino.

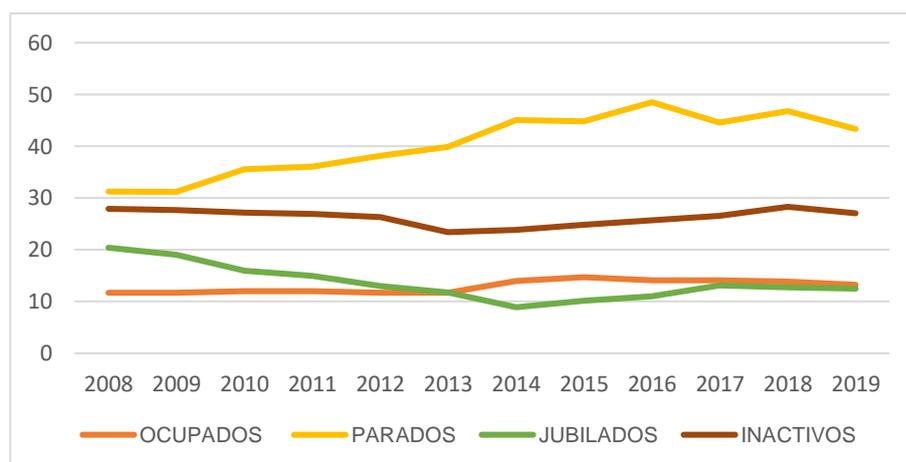
En tercer lugar, los dos grupos que comprenden la franja de edad entre los 30 a 64 años son los que menores tasas de pobreza han tenido, a excepción de entre 2011 y 2012 que comienza a serlo el grupo formado por los mayores de 65 años. La trayectoria de estos dos grupos coincide con las analizadas pero su pendiente es más estable; durante el período 2008 – 2014 su tasa de riesgo de pobreza aumenta, a partir de 2014 comienza a disminuir; situándose en 18,8% para la población entre 20 y 44 años y en 19,7% en la población comprendida entre 44 y 64 años. Ambas tasas todavía por encima de las registradas en 2008, 1,2 puntos y 4,5 puntos porcentuales por encima respectivamente.

Por último cabe analizar el comportamiento de la población mayor de 65 años cuya trayectoria es la más atípica de todas las comentadas. La tasa de riesgo de pobreza para este grupo disminuyó bruscamente desde 2008 hasta 2014 (año en el que registró mínimos históricos), para aumentar de nuevo a partir de este período con ligera disminución en 2019, donde se encuentra en 14,5%; siendo la menor tasa de todos los grupos de edad comentados. Por tanto, puede afirmarse que tras la jubilación, el riesgo de pobreza en España disminuye al tener derecho a una pensión contributiva o no contributiva. Es preciso conocer por tanto el impacto que tienen las pensiones en la generación de pobreza. Olga Cantó profesora de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares comentaba en 2019 en un Seminario sobre la Seguridad Social en España, que “*el sistema de prestaciones a través de cotizaciones e impuestos ayuda a reducir la*

desigualdad, completando los recursos de los sectores más empobrecidos y ha resultado fundamental durante la crisis para cumplir ese <<efecto colchón>>”. El informe *Pensions at a Glance 2019* elaborado por la OCDE (2019), se indica que la tasa de riesgo de pobreza para la media de los países de la OCDE, respecto a datos extraídos de 2016, para la población mayor de 65 años era de 16,2%, es decir, 3,2 puntos porcentuales por encima de la española para ese mismo año.

Tras haber analizado la tasa de riesgo de pobreza según la edad, también resulta conveniente estudiarla atendiendo a la situación laboral. La población de estudio será aquella entre 16 y 64 años, por lo que se excluye a aquellas personas que no están en edad de trabajar.

Gráfico 1.6: Tasa de pobreza según situación laboral, ambos sexos, 2008 - 2019



Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos del INE

En el gráfico se procedió a dividir la población según su situación laboral, observándose que las menores tasas de pobreza relativa se encuentran entre la población jubilada o ocupada. Esto probablemente se deba a que son los dos grupos que perciben algún tipo de ingreso, bien por rentas del trabajo o bien por una pensión de jubilación. Sin embargo, es preciso destacar un dato que se mantiene en el tiempo desde 2008 y es que llegamos al año 2019 con un 12,5% de la población ocupada en riesgo de pobreza, esto indica un problema estructural en nuestra economía provocado por la precarización del mercado laboral (bajo salarios, temporalidad) (Sola et al., 2018); por lo que no cualquier empleo protege de la pobreza (EAPN, 2020). En cuanto a la población desempleada cabe señalar que en 2019 su tasa se encontraba en un 43,3% (3,5 puntos porcentuales inferior que en 2018). No obstante la tasa de población desempleada puede haber disminuido por diferentes motivos, como por la importante reducción de población extranjera de los últimos años causada por el regreso a sus países de origen (EAPN, 2020). Analizando la tendencia en este grupo podemos observar que esta tasa tuvo un aumento desmedido en los años de crisis, pero sin embargo su descenso fue muy tenue en los años de recuperación económica. Se puede concluir que carecer de empleo aumenta las probabilidades de ser pobre, pero tenerlo no te garantiza no serlo.

El análisis del periodo de estudio de la población en riesgo de pobreza según la situación laboral podemos concluir que, con excepción de la población inactiva, el resto han aumentado su tasa de pobreza, lo que permite afirmar que a fecha de presentación de este trabajo España no ha podido recuperar los niveles previos a la crisis del 2008 en ninguno de los grupos de estudio, y respecto de la población desempleada se produjo un incremento en 12 puntos porcentuales.

Conocer el porcentaje de población en riesgo de pobreza es muy importante, en especial para poder evaluar políticas y poder determinar cómo inciden en mejorar la calidad de vida de las personas, objetivo que vamos a analizar en el apartado segundo y tercero de este trabajo.

Como se ha comentado anteriormente, la educación incide de forma directa en la pobreza; una persona con estudios superiores tendrá más facilidad para encontrar empleo y pese a que esto no le exime de que pueda ser pobre, reduce su probabilidad. Las menores tasas de pobreza en población mayor de 16 años, según nivel de estudios se encuentran en aquellos con educación superior (en 2019, 10,2%), mientras que las mayores se encuentran para la población con estudios más bajos (solo educación primaria o infantil (en 2019, 26,5%), seguido de aquellos que solo tienen educación primaria con un 24,9% en 2019. Es preciso señalar que la población con menos estudios tuvo un comportamiento atípico durante los años de crisis económica 2008 – 2014, reduciendo su tasa mientras que los demás grupos la aumentaron. El motivo del descenso de la tasa de este grupo de gente es que la población mayor es aquella que menos formación tiene, y como se ha comentado en el Gráfico 1.6, una vez alcanzada la jubilación, al recibir unos ingresos relativamente fijos se reduce la tasa de pobreza. Sin embargo, las personas con sólo educación secundaria, que son ya un grupo de personas más jóvenes que las que conforman el anterior grupo analizado, crecieron sus tasas de pobreza hasta 10 puntos porcentuales en los años de crisis económica (INE, 2020) (EAPN, 2020).

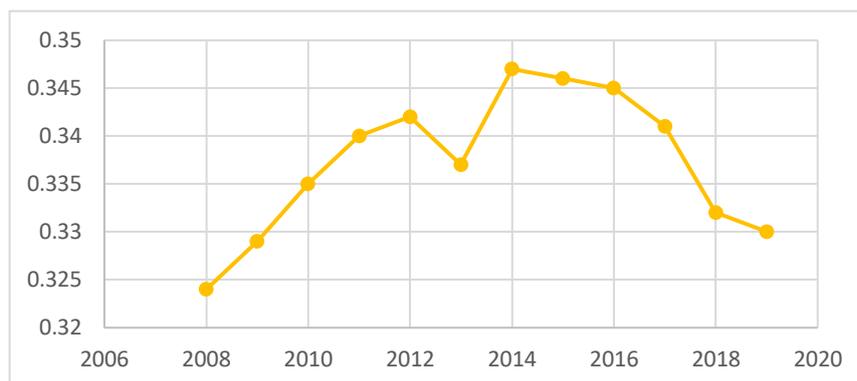
Cuando analizamos las tasas de riesgo de pobreza según el tipo de hogar se aprecia que los hogares con menores tienen mayores tasas de pobreza que los hogares compuestos sólo por personas adultas. El grupo más afectado lo componen aquellas personas en familias monoparentales con uno o más niños dependientes, ya que su tasa alcance en 2019 el 41,1%, destacando entre los más altos de Europa (Unicef, 2020). A su vez, el 81,9% de los hogares monoparentales están a cargo de una mujer. Según organizaciones como Save the Children (2018) el coste de crianza de un hijo aumenta con la edad, oscilando el coste medio entre 480 y 590 euros mensuales.

Por último, es preciso ver la relación que existe entre pobreza y nacionalidad. Las mayores tasas de riesgo de pobreza según nacionalidad las presentan aquellos extranjeros cuyo país de origen no se encuentra en la Unión Europea (alcanzando el 50,2% en 2019), mientras que los extranjeros cuyo país de origen se encuentra en la Unión Europea la tasa de riesgo de pobreza fue en 2019 del 42,1%. Para poder comprender mejor estos datos es preciso tener en cuenta que en 2019 la población extranjera alcanza un 10,3% de la población residente, el 4,2% provenía de la Unión Europea y el 6,1% del resto del mundo, por lo que los porcentajes comentados se deben analizar conjuntamente (EAPN, 2020). La población inmigrante especialmente procedente de países de fuera de la Unión Europea constituye un grupo de población especialmente vulnerable dado a que suele estar menos formada y ya se ha analizado la relación entre pobreza y formación. Frecuentemente la población migrante suele ocupar trabajos en el sector agrarios español (UPA, 2020). Los trabajos en este sector se caracterizan por ser más precarios, como lo analiza la FAO (2020).

## **1.2. CONCEPTO Y ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE GINI**

Para medir la desigualdad en los ingresos de la población de un país se utiliza de forma prácticamente unánime el coeficiente de Gini. Este indicador es muy útil para comparar la desigualdad en los ingresos entre regiones o países. El coeficiente toma valores entre 0 y 1, siendo el valor 0 completa igualdad, y el valor 1 completa desigualdad.

Gráfico 1.7: Evolución del coeficiente de Gini entre 2008 y 2019



Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos del INE.

España, a pesar de que presenta fluctuaciones dentro del período 2006/2020 puede afirmarse que presenta un índice de Gini en torno al 0,335. Este índice ha aumentado notablemente desde 2008, año que coincide con el inicio de la crisis, y sólo ha ido disminuyendo paulatinamente a partir de 2014. Pero en el año 2019 el índice de Gini (en torno al 0,33) no ha recuperado niveles previos a la crisis del 2008.

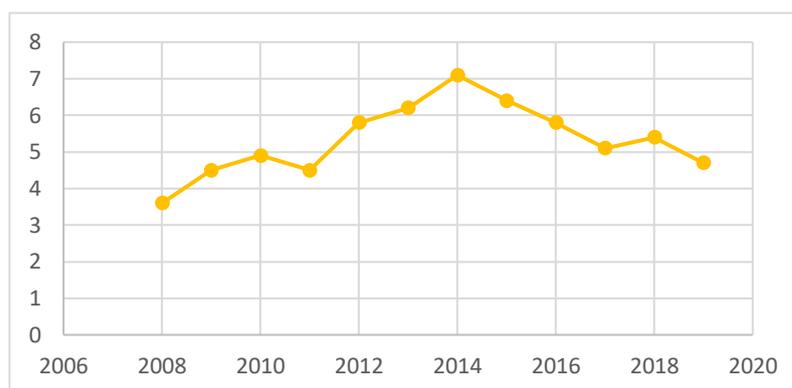
### 1.3. CONCEPTO Y ANÁLISIS: PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA

El INE en su apartado riesgo de pobreza y/o exclusión social, estrategia Europa 2020; define la carencia de material severa como la “proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes:

- 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros).
- 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6) No puede permitirse disponer de un automóvil.
- 7) No puede permitirse disponer de teléfono.
- 8) No puede permitirse disponer de un televisor.
- 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.”

La privación material severa es un indicador de vulnerabilidad grave. Los ítems que más personas en esta situación comparten son: permitirse irse de vacaciones al menos una semana al año, capacidad para afrontar gastos imprevistos, pago de gastos relacionados con la vivienda principal y el mantenimiento de la vivienda a una temperatura adecuada (EAPN, 2020).

Gráfico 1.8: Evolución del porcentaje de personas en situación de privación material severa, 2008-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del 10º Informe de la Tasa AROPE, elaborado por EAPN

Se distingue como a partir del comienzo de la crisis económica este indicador aumenta paulatinamente con gran intensidad hasta 2014. Una vez comienza España a salir de la crisis, este indicador se va reduciendo no llegando a alcanzar niveles previos a la crisis en todo el período de estudio. En el año 2019 la privación material severa respecto de la población residente en España, alcanzó el 4,7 %, lo que supuso aproximadamente un total de 2,2 millones de personas. Sin embargo en el año 2008 este porcentaje alcanzó el 3,6%, por lo que transcurridos once años, en el en 2019, hubo 570.000 personas más que sufren de privación material severa. En relación con los tipos de hogar, sólo presentan mejores datos en 2019 que en 2008 aquellos hogares monoparentales, pero son estos los que a su vez presentan valores más críticos.

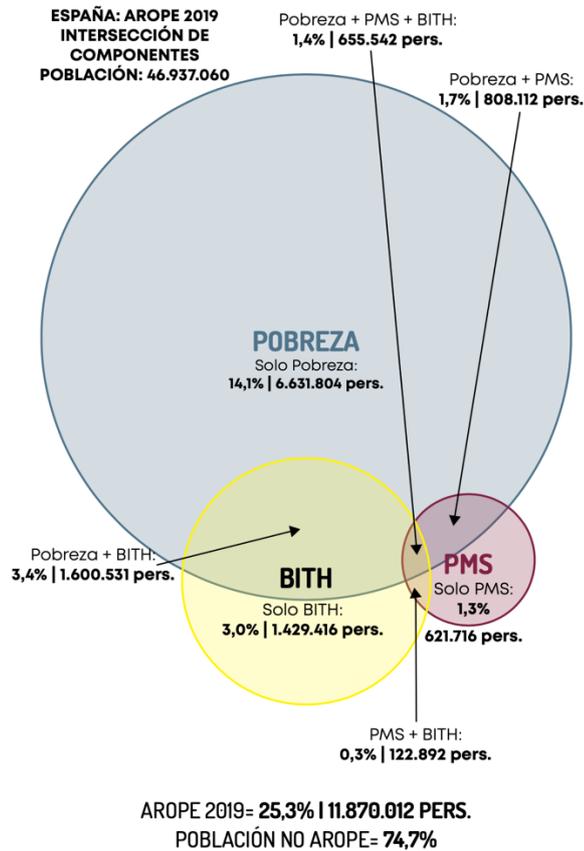
Como se estudiará más adelante, es importante distinguir entre población en riesgo de pobreza y privación material severa; la primera distinción se debe a que este indicador utiliza unidades de consumo. Se puede ser pobre y no estar en privación material severa gracias a las ayudas externas de algún tipo: ONGs, familiares etc. O bien estar en privación de material severa y no cumplir los criterios de ser pobre dado que dedicas parte de tu renta a ayudar a otros miembros de tu familia (EAPN, 2020).

#### 1.4. CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LA TASA AROPE

La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social también conocida por EAPN por sus siglas en inglés, es una coalición independiente de ONG y otros grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembro de la Unión Europea. En su 10º Informe 2020 sobre España define la tasa AROPE (indicador de riesgo de pobreza y exclusión social) como un indicador compuesto por la suma de tres subindicadores que representan a tres conjuntos de población: personas en riesgo de pobreza, personas con privación material severa y personas en hogares con baja intensidad de empleo. Como se ha analizado anteriormente estos componentes están calculados por el INE a partir de la ECV. En la composición del AROPE el factor más importante es la pobreza, que este año aporta sola aproximadamente el 80 % del peso del indicador.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que una misma persona puede estar contabilizada en uno o más de los indicadores que componen el AROPE, pero para la construcción del indicador, las personas solo pueden ser contabilizadas una sola vez. Teniendo en cuenta las diferentes combinaciones se pueden diferenciar siete grupos, y así se representa el siguiente diagrama de Benn.

Gráfico 1.9: Intersección de componentes de AROPE, 2019

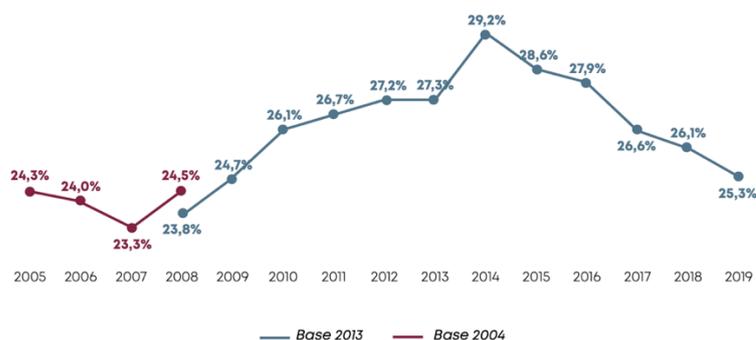


Fuente: Gráfico extraído del 10º Informe 2020 respecto a la Tasa AROPE elaborado por European Anti Poverty Network

Como indica el mencionado informe, se concluye que casi dos de cada tres personas que viven en un hogar con baja intensidad de empleo son pobres, por lo tanto podría afirmarse que la falta de trabajo produce pobreza. Sin embargo, tres de cada cuatro personas pobres viven en hogares que no están en baja intensidad de empleo. En otras palabras, si no se trabaja las probabilidades de vivir en situación de pobreza son altas, pero si se trabaja, no siempre es posible evitar ser pobre, esta afirmación coincide con lo analizado en los apartados anteriores respecto a la tasa de pobreza para la población ocupada (EAPN, 2020).

El factor de baja intensidad de empleo por hogar se define como “aquellas personas menores de 60 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar” (EAPN, 2020). Por otro lado, una persona en edad de trabajar para el cálculo del indicador es aquella que tiene entre 18 y 59 años y que no es estudiante entre 18 y 24 años. Los hogares compuestos sólo por niños, estudiantes menores de 25 años y/o personas de 60 años o más, están excluidos del cálculo de este indicador (EAPN, 2020). Se debe tener en cuenta que en España una persona puede trabajar desde los 16 años y seguir haciéndolo después de los 60. Por esto mismo, en el Informe se indica que aplicando esta definición habrá personas que queden excluidas, por lo que este indicador debe tomarse como un mínimo. En el año 2019, el 10,8 % de las personas menores de 60 años viven en hogares con baja intensidad de trabajo y como todos los indicadores estudiados hasta el momento sigue la misma tendencia de crecimiento durante los años de crisis y paulatina reducción a partir de 2014.

Gráfico 1.10: Evolución AROPE en España (2004 – 2019)



Fuente: Gráfico extraído del 10º Informe 2020 respecto a la Tasa AROPE elaborado por European Anti Poverty Network. La línea no es continua debido a el cambio de criterio efectuado en 2013 por el INE en cuanto a la metodología para estimar los ingresos de los hogares que venía utilizando desde 2004

En el anterior gráfico podemos observar como la tasa AROPE se reduce en el período antes de la crisis económica de 2008. Sin embargo, hasta 2014 no dejará de crecer, comenzando a descender a partir de dicho año. En el año 2019, un total de 11.870.000 personas, que suponen el 25,3 % de la población española está en riesgo de pobreza y/o exclusión social. El período de recuperación del AROPE se debe primordialmente a la reducción de personas en riesgo de pobreza (factor de más peso en el AROPE). Además, se reduce con cierta intensidad la privación material severa, mientras que el componente de baja intensidad de empleo se mantiene casi inalterado en el tiempo. En términos porcentuales, entre el período 2014 – 2019 se necesitó reducir la tasa de pobreza 6,6 puntos porcentuales para reducir un solo punto el AROPE. Mientras que entre 2008 y 2014 un aumento de la tasa de paro de 5,5 puntos incrementó el AROPE en un punto porcentual. Esta comparación permite afirmar que es más fácil caer en la pobreza que salir de ella. A pesar de las reducciones de los últimos años, el indicador no ha recuperado los niveles previos a los registrados durante 2008, manteniéndose aún un 1,5 punto porcentuales por encima (EAPN, 2020).

Finalmente, la tasa AROPE no es homogénea para toda la población y registra variaciones significativas según distingamos entre las siguientes variables: área geográfica, sexo, edad, discapacidad, formación, situación laboral, nacionalidad y composición del hogar (EAPN, 2020).

## 1.5. INCIDENCIA DEL COVID EN EL AÑO 2020

El año 2020 va a quedar marcado por la pandemia mundial. Hay indicios de que la COVID -19 ha intensificado las desigualdades existentes y de que ha afectado en mayor medida a las personas pobres y vulnerables (El Observatorio de Derechos Sociales, 2019).

La respuesta gubernamental es crucial para la evolución de los indicadores antes comentados. Algunos indicadores ya recogen los efectos que la COVID-19 ha tenido en nuestro país, pero todavía en otros se trabaja con estimaciones.

Christoph Lakner y otros publicaban en enero de 2021 un aumento inédito de la pobreza extrema mundial debido al Covid, y estiman su aumento entre 119 y 124 millones de personas, el 60% de los cuales aproximadamente habitan en Asia meridional. Oxfam Intermón estimó en 2020 que España podría aumentar el número de personas pobres en 1,1 millones debido al impacto de la pandemia, pasando por tanto la tasa de un 20,7% antes de la pandemia, a 23,07% tras los efectos del coronavirus, y

estiman que tras 20 años crecerá por primera vez la pobreza extrema. Lamentablemente, el Covid-19 impacta en mayor intensidad en aquellas personas que ya vivían en situación de pobreza (Aspachs et al. 2020).

En términos relativos la comunidad autónoma que se vería más perjudicada por la pandemia sería Baleares seguido de La Rioja y Navarra (Oxfam Intermón, 2021). Los sectores más perjudicados por la pandemia han sido: hostelería, servicios de alojamiento y actividades recreativas (Mena, 2021).

El trabajo de Aspachs et al. (2020) analizan como ha variado la desigualdad salarial en España entre los meses de febrero y abril de 2020 a partir de microdatos bancarios de Caixabank y concluyen que *“la crisis de la Covid-19 habría provocado un aumento pronunciado de la desigualdad si, en parte, la actuación del sector público no lo hubiera amortiguado”*. Pero concluyen a través de sus estimaciones que la tasa AROPE podría aumentar hasta el 27%, un aumento de 750.000 personas (en 2019 esta tasa fue de 25,3%). Además, concluyen que la crisis no ha afectado por igual a todos los colectivos, los jóvenes que antes de la pandemia eran uno de los colectivos con ingresos más bajos, son los que más están sufriendo con la pandemia.

Save the Children informaba en 2020 que los hogares con hijos a cargo serán los que más sufran los efectos de la crisis económica provocada por la pandemia. Esta organización estimó que la pobreza en las familias monoparentales, encabezadas por mujeres, aumentará del 41.1% al 48%.

El COVID-19 ha sumido a España, y al mundo entero en una nueva crisis sin precedentes que deja gravemente perjudicadas las economías familiares y el mercado del trabajo. Las ONG´s han visto reducidos sus voluntarios, aquellos más mayores y han visto como han aumentado la solicitud por sus servicios a raíz de la pandemia; así se manifiesta Ocaña et al. (2020) en su análisis sobre el impacto de la pandemia en España. Ante el riesgo de extensión de la pobreza se han aprobado medidas de contención consistentes en ayudas directas a colectivos vulnerables, como el Ingreso Mínimo Vital o el bono social Covid- 19 entre otros.

El análisis realizado permite concluir que el estado de la pobreza en España, conforme los diferentes indicadores, y según su evolución en la última década, en términos generales no ha recuperado los niveles previos a la crisis del año 2008. Los diferentes gráficos permiten observar que se han necesitado tres años de intenso crecimiento económico para que la tasa de pobreza en nuestro país comenzase a descender. La crisis provocada tras la pandemia de la COVID 19 debe hacernos reflexionar sobre si la tendencia puede ser similar a la acontecida en la crisis del 2008, y si los programas de rentas mínimas de las CCAA, y ahora, el IMV, resultan útiles para reducir el estado de pobreza.

## 2. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, define las Rentas Mínimas de Inserción como *“los distintos programas que tienen las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla dirigidos a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, acompañado además de un proceso de intervención social. En algunos casos estos programas se vinculan además con procesos de inserción laboral”*. Este tipo de programas se enmarcan en el Estado de Bienestar. Son múltiples las definiciones a este concepto, de acuerdo con Muñoz de Bustillo (1989, p.25), este se define como el *“conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todos los ciudadanos de una nación, por el hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia”*. Desde los años setenta del siglo XX, el Estado de Bienestar ha sido permanentemente cuestionado, y esto se ha acentuado tras la crisis económica de 2008 (Sánchez et al., 2017).

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece en su artículo 11 que el derecho de toda persona a *“un nivel de vida adecuado es el fundamento de la protección social en casos de vulnerabilidad o exclusión social o en riesgo de estarlo y, en consecuencia, comporta la responsabilidad de los poderes públicos ante las personas que por circunstancias diversas se encuentran en tales situaciones”*. En esta misma línea, la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, ha fijado como uno de sus objetivos, reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos, debiendo potenciarse y promoverse *“la inclusión social, económica y política de todas las personas”*.

En el ámbito de la Unión Europea, su Carta de Derechos Fundamentales, en su artículo 34 párrafo tercero indica lo siguiente: *“con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho de una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar la existencia digna de todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”*.

En España, en el artículo 1 de la CE se establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad”*. En este mismo sentido, en el artículo 9.2 de la CE se especifica la obligación, por parte de los poderes públicos, de *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas”*. Es preciso mencionar que en el artículo 41 de la Carta Magna se recoge la obligación de mantener un *“régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”*.

Los programas de rentas mínimas se plantean como una medida fundamental para la reducción de la pobreza y para garantizar un mínimo nivel de vida en una sociedad (Monereo, 2020). Por tanto, se puede inferir que tienen un doble fin, cubrir las necesidades de alimentos (entendidos estos por el concepto que viene definido en el artículo 142 del Código Civil, y, por otro lado, mediante la realización de actividades de inserción lograr la integración social de sus beneficiarios.

Este tipo de programas surgen bajo el pilar que expone Sanzo (2013, p.18) de que *“una sociedad moderna debe asumir que el desarrollo del principio del derecho a la vida”*

*implica la obligación de garantizar de manera incondicional la cobertura de las necesidades básicas para la subsistencia a toda la ciudadanía”.*

Con carácter general, las rentas mínimas son subsidiarias del resto de prestaciones económicas del sistema público de ayuda, lo que las convierte en la última red de protección dentro del marco asistencial (Seguridad Social, 2020).

La regulación normativa de las distintas rentas mínimas se sustenta desde finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En concreto, se remonta a 1992 cuando el Consejo Europeo a través de una recomendación 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. Desde entonces la mayoría de los países europeos han implementado sistemas de rentas mínimas y su normativa ha sufrido diferentes modificaciones. Sin embargo, en España desde 1989 ya daban luz estos programas en el País Vasco.

Las políticas de rentas mínimas han aumentado de forma notoria su relevancia con el paso de los años. Como exponían Eardley et al. (1996), los Gobiernos tienen una preocupación creciente respecto al aumento de la pobreza y el aumento del paro de larga duración; que produce dentro de la sociedad importantes desequilibrios.

España se caracteriza por pertenecer a un sistema de asistencia social dual limitada, al existir tanto como una prestación que cubre con carácter general el riesgo de pobreza como los distintos tipos de subsidios que tratan de cubrir contingencias específicas. Es decir, por un lado existen las rentas mínimas autonómicas y, por otra, el sistema vinculado a la Administración General del Estado en el ámbito de la Seguridad Social como de protección al desempleo. Este tipo de modelo de asistencia social dual está vigente en Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo. No obstante, a la hora de referirse a España y sus programas de asistencia social, se suele emplear el término *limitada*, debido a la modesta adecuación de los programas, así como, a una inferior cobertura de las necesidades en comparación con los países citados (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2019).

La Seguridad Social al enmarcarse en el artículo 149.1.17 de la CE, es competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, la Asistencia Social es asumida por parte de las CCAA al enmarcarse en el artículo 148.1.20 de la CE. Es preciso tener en cuenta que la introducción de estas prestaciones no responde a ningún mandato constitucional (Sanzo, 2018). Existe cierto debate de dónde encajan mejor las RMI sin en el marco de la Seguridad Social o en el marco de la Asistencia Social, pero la realidad muestra que han sido las CCAA quienes las han desarrollado, y esto ha creado en nuestro país 19 regímenes en relación con las RMI (Valdueza, 2019). El País Vasco fue la pionera en España en introducir el ingreso mínimo familiar el 6 de marzo de 1989, bajo el “*Plan Integral de Lucha contra la Pobreza*”, posteriormente se le sumarían Ceuta y Melilla. En la actualidad todas las CCAA cuentan con su propio sistema que se caracterizan por reproducir el modelo original introducido en el País Vasco, aunque con algunos matices (Sanzo, 2013).

El Informe de Rentas Mínimas de Inserción elaborado anualmente recoge los principales cambios normativos de cada una de las regulaciones autonómicas, así como elabora tablas ilustrativas de las diferencias entre la normativa de cada CCAA.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que la denominación de las RMI cambia en función de la comunidad o ciudad autónoma, por ejemplo: Salario Social Básico en Asturias, Ingreso Mínimo de Solidaridad en Castilla – La Mancha o Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León. Todas las comunidades cuentan con algún programa

de renta mínima bajo diferentes acepciones con el fin de proporcionar protección a las personas en situación de pobreza o exclusión social, pero los requisitos o cuantía son muy heterogéneos entre los distintos territorios. A pesar de las diferencias, todas las Comunidades Autónomas establecen algún requisito común: que los ingresos de la unidad familiar o de convivencia no superen la cuantía que le correspondería en función del número de miembros y características de esa unidad familiar (es decir, la establecida en el barómetro); así como es requisito indispensable la residencia legal (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

A pesar de las diferencias entre las regulaciones autonómicas de las rentas mínimas, todas ellas tienen unos rasgos comunes (Olmeda, 1997):

- Requieren una demostración de necesidad y una comprobación de medios.
- Requieren el sometimiento a una serie de condiciones que como se verá más adelante varían de unos casos a otros.
- Incluyen las causas que dan lugar a la pérdida de la prestación para los supuestos de uso inadecuado de la ayuda o de incumplimiento de las condiciones a las que se supeditó su concesión.

Si bien es cierto, los programas de rentas mínimas también suelen incluir políticas activas de empleo, pero estas pueden ser muy diferentes entre unas CCAA. Vooren *et al.* (2019), distinguen en su estudio entre cuatro tipos de políticas activas:

1. Programas de formación, estos pueden ser desde formación en el aula hasta la formación en empresas.
2. Los subsidios a la contratación, subvenciones o rebajas fiscales que se les otorgan al sector privado.
3. Programas de creación de empleo público.
4. Acciones de orientación y ayuda a la búsqueda de empleo, combinadas con labores de seguimiento y control por parte de los servicios públicos de empleo.

A continuación se enumeran las diferencias más significativas entre una normativa y otra son, entre otras (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019):

- Qué se entiende por “unidad familiar” o “unidad de convivencia perceptora de la prestación”. Así como el período previo de convivencia.
- Los recursos económicos (rendimientos del trabajo o de capital, pensiones, subsidios becas ...) que se consideran computables para hacer el cálculo de los ingresos de la unidad familiar.
- La edad mínima para acceder a la prestación difiere entre los 23, 25 y 26 años de edad. Como límite por arriba se fija en los 65 años, dado que estas personas quedarán acogidas al sistema de pensiones u a otros programas contributivos. También existen en todas las CCAA excepciones a este requisito por motivos de orfandad absoluta, menores a cargo, discapacidad etc.
- Requisito de empadronamiento y un período de residencia efectiva. Este período puede ser desde 2 años en Asturias, Cataluña o Navarra; hasta 5 años en Melilla. En cambio, Extremadura o Galicia exigen solamente un período de 6 meses.
- Los planes, convenios o proyectos en materia de inclusión sociolaboral.
- Requisito de inserción laboral o búsqueda activa de empleo, este es exigible en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, Aragón, Galicia y Melilla no lo consideran necesario para acceder a esta presentación.
- Diferencias respecto a la cuantía como se expondrá en el Gráfico 2.1.
- La duración de estos programas que puede ser de duración indefinida, determinada o mixta. Las rentas de duración indefinida son aquellas que se

concederán siempre y cuando se mantengan en el tiempo las condiciones y requisitos que llevaron a su concesión. Estas serían las de la Comunidad Valenciana, País Vasco o Madrid. Por otro lado, las rentas de duración determinada como su propio nombre indica tienen un período máximo de duración y es el caso de Extremadura y Murcia con un período máximo de 12 meses. También hay rentas mixtas, es decir, ciertos componentes son indefinidos mientras otros son de duración determinadas, como se da en el caso de Cataluña y Galicia.

- Condiciones de extinción.

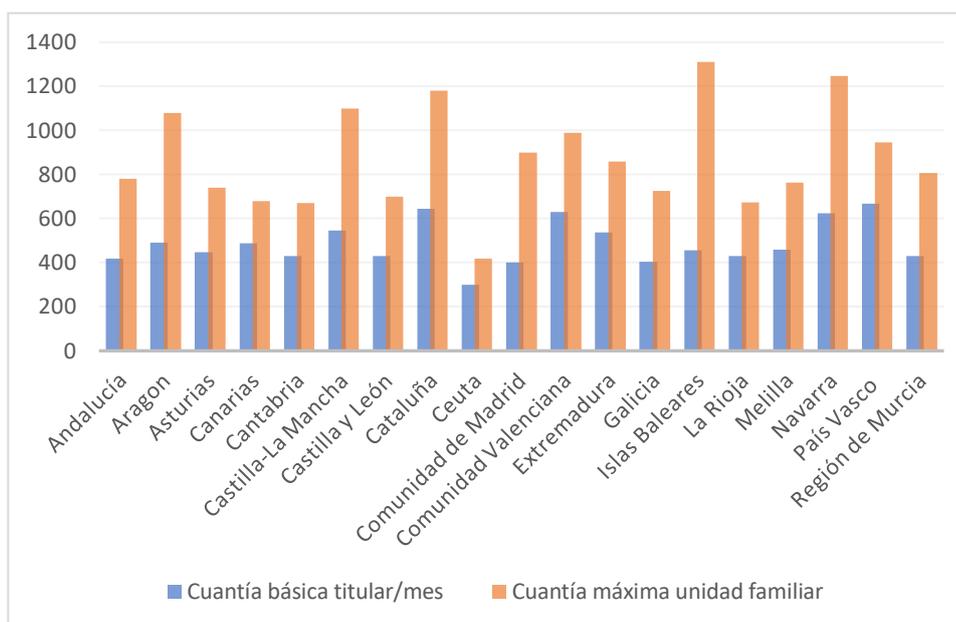
Estas diferencias crean una situación de desigualdad territorial respecto a la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos.

Todas las RMI en su normativa hacen alusión al problema de la exclusión social. Sin embargo, en el estudio de Valdueza (2019) se aprecia una diferencia muy significativa entre los distintos programas, dado que algunos vinculan la prestación económica a la participación y al cumplimiento de los “programas individuales de inserción”, mientras que otros no. Este autor tras analizar las distintas normativas autonómicas concluye que las CCAA que vinculan la prestación a la suscripción y cumplimiento de los PINI son: Extremadura, Canarias, Andalucía, Castilla y León, Melilla, Aragón, Asturias, Madrid, Cantabria, Murcia, Ceuta y Castilla – La Mancha. Por el contrario, el autor se refiere a Baleares y Navarra como CCAA de vinculación débil a la suscripción y participación de los PINI, dado que por ejemplo Baleares afirma en su normativa que la prestación económica *“no (está) condicionada a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias de la renta a participar en ellas”* (art. 2f). En cambio la prestación sí está vinculada a la inclusión laboral, dado que el beneficiario debe inscribirse como demandante de empleo y *“no rechazar una oferta de trabajo adecuada según la normativa laboral vigente”* (art.7) (Valdueza, 2019). De forma similar se pronuncia la legislación navarra.

Es destacable que a fecha 31 de diciembre de 2019, la mayoría de las comunidades autónomas regulan las RMI como un derecho subjetivo, a excepción de Canarias, Castilla-La Mancha y Melilla, las cuales condicionan la prestación a la dotación presupuestaria (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

Un tema que ha generado mucho debate son las notables diferencias entre las cuantías de unas CCAA y otras. A continuación se adjunta un gráfico donde se comparan la cuantía mínima y máxima de las distintas comunidades y ciudades autónomas.

Gráfico 2.1: Cuantía de las prestaciones de los programas de renta mínima de las CCAA, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Informe de Rentas Mínimas (2019), elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

En promedio la cuantía mínima de las RMI es de 486,03 euros que supone el 54% del SMI del año 2019. Por otro lado, el promedio de la cuantía máxima es de 872,57 euros que supone un 94,95% del SMI de 2019. En relación con el año anterior la cuantía mínima media había sido de 463,05 euros mensuales, lo que supone un aumento del 4,96%. La cuantía máxima de la unidad familiar se ha incrementado en un 12,69%, pasando de 774,34 euros en 2018 a 872,57 euros en 2019. (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019, pág. 177)

La menor cuantía mínima por titular/mes la presenta Ceuta (300 euros mensuales), seguida de la Comunidad de Madrid (400 euros mensuales), y por último Galicia (403,38 euros mensuales). En principio podría pensarse que el establecimiento de la cuantía corresponde al nivel de vida existente en las diferentes comunidades. Sin embargo, en el gráfico se puede apreciar como en comunidades con un menor nivel de vida que Madrid, como por ejemplo Andalucía, tienen una mayor cuantía mínima por titular al mes (419,52 euros al mes en Andalucía).

Es preciso mencionar que algunas CCAA incluyen complementos que pueden incrementar la cuantía de la renta de la unidad familiar cuando concurren determinadas circunstancias familiares. Por ejemplo: situaciones de monoparentalidad (Andalucía y País Vasco), discapacidad (Andalucía y Asturias), dependencia (Asturias), gastos de alojamiento y enfermedad (Aragón), complemento alquiler (Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana), complemento por hipoteca (Comunidad Valenciana), bonificación de suministros de agua, luz y gas (Madrid y Comunidad Valenciana) entre otros (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

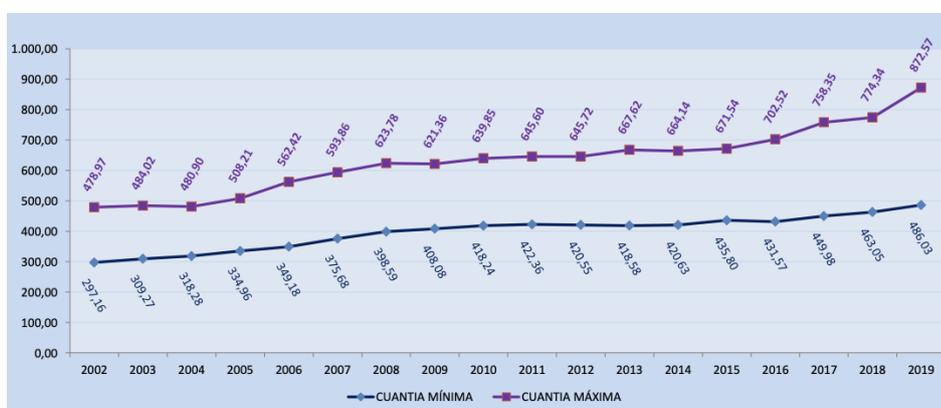
Existen dos referencias básicas para determinar la cuantía: el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y el Indicador Público de Rentas Múltiples (IPREM) cuyas cuantías en el año 2019 fueron en relación con el SMI: 900 euros (950 euros en 2020). En cambio el IPREM no sufrió variación entre 2019 y 2020 y la cuantía fue de 537,84 euros correspondientemente. El IPREM es un índice cuyo valor se establece en los

Presupuestos Generales del Estado y establece el límite de las rentas personales y familiares que sirve para obtener determinadas ayudas sociales (Bankinter, 2021).

En 2019 utilizaban el IPREM como referencia siete Comunidades: Andalucía (78% IPREM), Cantabria (80%), Castilla y León (80%), Extremadura (100%), Galicia (75%), Murcia (80%) y La Rioja (80%). Mientras que solamente tres utilizaban el SMI Castilla La Mancha (60% SMI), País Vasco (88%) y Comunidad Valenciana (80%). El resto de comunidades autónomas establecen en su normativa la cuantía de acuerdo a sus Presupuestos Generales (Baleares, Asturias, Ceuta). Por otro lado, Navarra establece en su normativa unas cantidades fijas que se actualizan conforme al IPC. Por último, Cataluña ha establecido su propio indicador: Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

En relación con la evolución de las cuantías mínimas y máximas en España de los programas de rentas mínimas (media de las CCAA), se adjunta el siguiente gráfico.

Gráfico 11: Evolución de las cuantías básicas y máximas entre 2002 – 2019, media de las CCAA

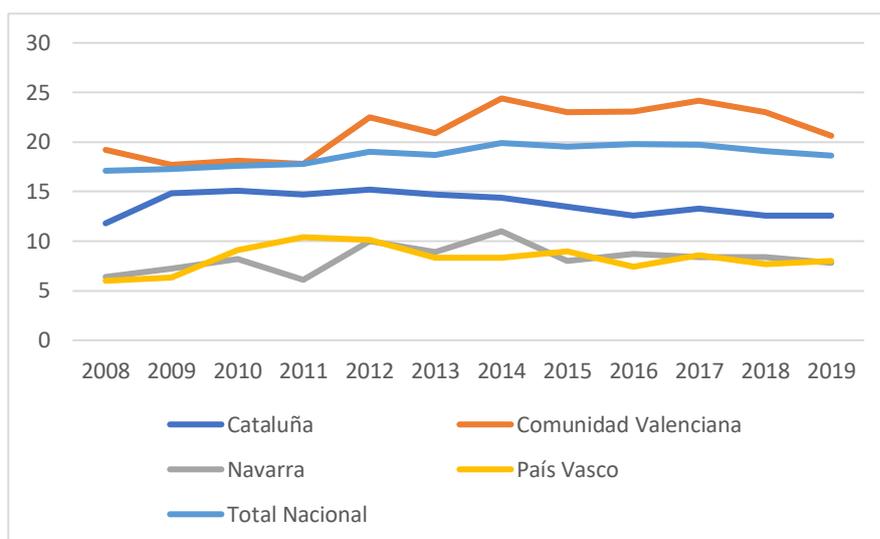


Fuente: Captura de pantalla extraída del Informe de Rentas Mínimas (2019), elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

Las cuantías mínima y máxima han ido creciendo a lo largo del período 2002 – 2019, al estar las cuantías vinculadas a distintos indicadores, una modificación de ellos influye de forma directa en la cuantía de las rentas.

Analizando el gráfico se puede observar que País Vasco, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra son las Comunidades con la cuantía básica más alta. Como los programas de rentas mínimas tienen como objetivo reducir la pobreza relativa, es interesante analizar las tasas riesgo de pobreza de estas comunidades y el total nacional.

Gráfico 2.3: Evolución de las tasas de riesgo de pobreza de la Comunidad Valenciana, País Vasco, Navarra, Cataluña y el total nacional

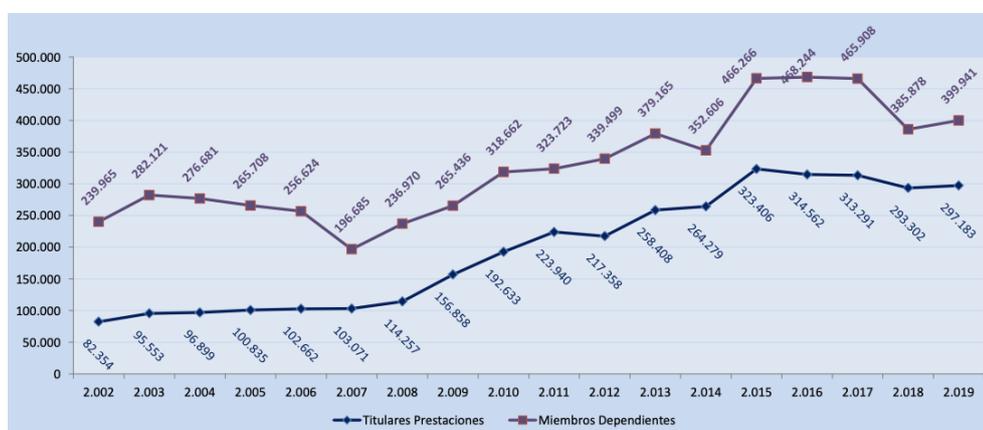


Fuente: Captura de pantalla a través de la página web del INE

En el gráfico se puede observar que todas las comunidades a excepción de la Comunidad Valenciana presentan menor tasa de pobreza que la total nacional. Sin embargo, influyen más variables en la composición de esta tasa. Navarra y el País Vasco presentan un comportamiento similar en el período.

En relación al número de perceptores, en 2019 el número de beneficiarios total (titulares y miembros dependientes) ascendió a 697.124, respecto a 2018 esto supone un incremento del 1,32%. Si se analiza la tendencia desde 2002, año en que se inició la recogida sistemática de datos de la gestión de esta prestación, se observa que las personas titulares han incrementado en un 260% pasando de 82.354 en 2002 a 297.183 en 2019. En este mismo período las personas dependientes han aumentado en un 66,6%, pasando de 239.965 en 2002 a 399.941 en 2019. En un análisis combinado de titulares y miembros dependientes, se observa que el aumento de perceptores en este período es de 116%, pasando de 322.319 en 2002 a 697.124 en 2019 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

Gráfico 12: Perceptores/as de las rentas mínimas de inserción, 2002 - 2019



Fuente: Captura de pantalla del Informe sobre Rentas Mínimas elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

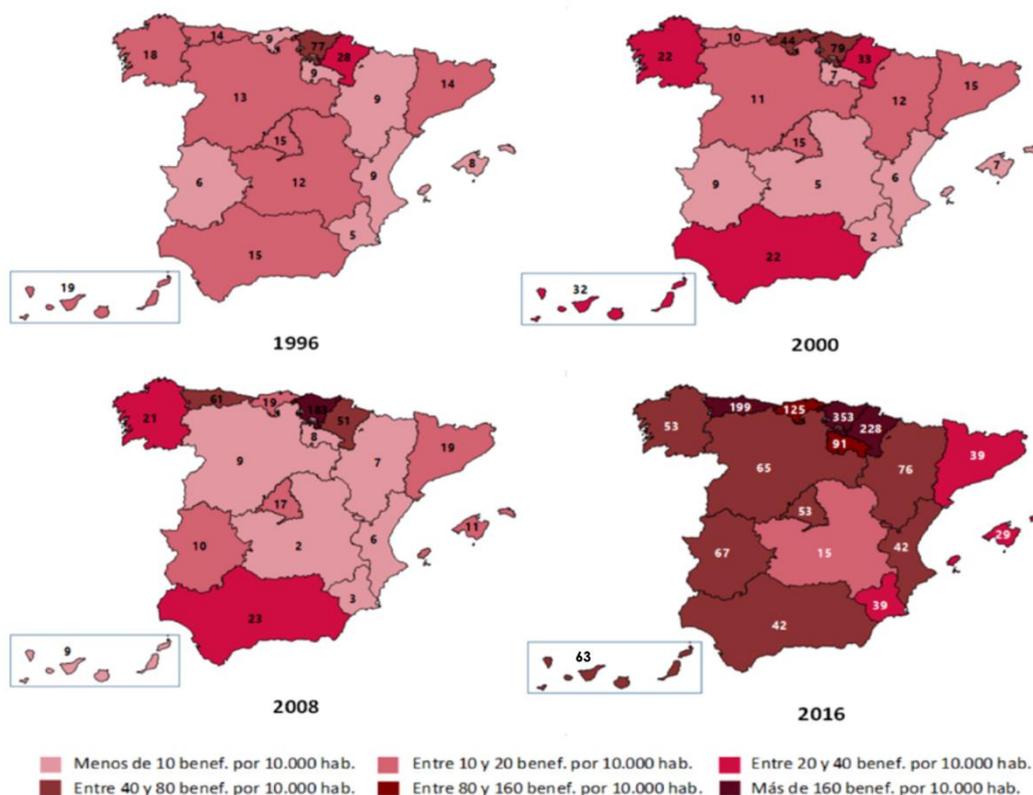
El gráfico ilustra como el número de unidades beneficiarias creció notablemente entre 2007 y 2014, como consecuencia de la crisis económica sufrida en este período muchas personas perdieron su trabajo por lo que aumentó el número de personas demandantes. En concreto, entre 2007 y 2014 la tasa de desempleo pasó del 8,2% al 26,1%. En términos absolutos, el número de desempleados pasó de 1,824 millones de personas a 6,051 millones.

Las CCAA hicieron notables esfuerzos para dar cobertura de las necesidades más básicas, sobre todo aquellas que partían de niveles más bajos de inicio.

En 2019, los titulares de la prestación fueron 297.183 personas, de las cuales 180.871 son mujeres y 116.249 hombres. También se produce un incremento de los beneficiarios menores de edad respecto a 2018, un aumento del 26,8%, suponiendo en 2019 139.594 personas. Respecto a la nacionalidad de los perceptores un 77,21% de los titulares son españoles, frente a un 22,79% de ellos que son extranjeros (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

El crecimiento de las cifras de hogares beneficiarios no se ha repartido de manera homogénea entre las comunidades autónomas. A continuación, se adjunta un gráfico donde se aprecian como ha evolucionado el número de beneficiarios entre 1996 y 2016.

Gráfico 13: Evolución del número de beneficiarios por CCAA, 1996 - 2016



Fuente: Captura de pantalla extraída del Informe elaborado por AIReF (2019)

El País Vasco es la región que mayor número de beneficiarios tiene por diez mil habitantes en el período de análisis, también fue la primera en iniciarse en este tipo de programas. Es interesante observar este gráfico dado que se plasma que la evolución de los beneficiarios de estos programas no ha sido uniforme a lo largo de España.

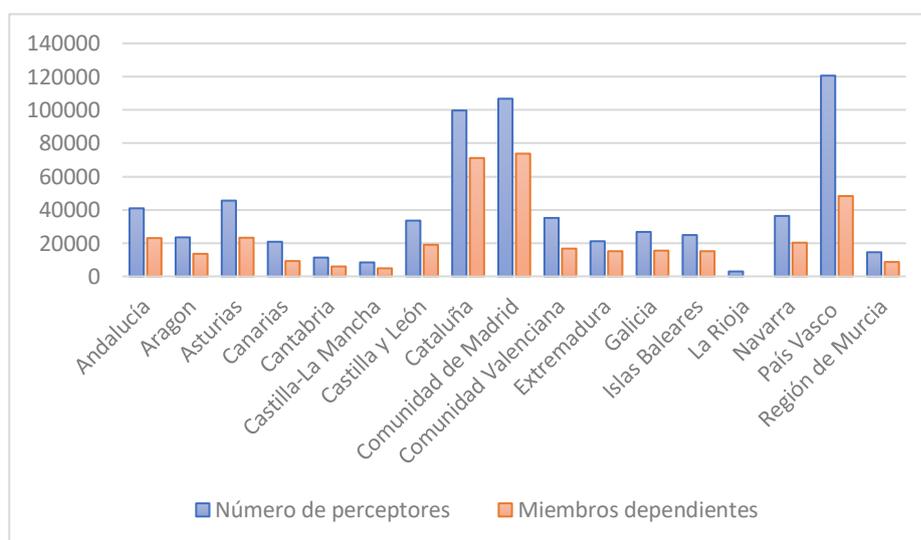
En el período de 1996 a 2000 en la mayoría de las CCAA crecen el número de beneficiarios por diez en mil habitantes. En concreto, crecen notablemente los beneficiarios en Cantabria que pasa de nueve a cuarenta y cuatro. En el período comprendido entre 2000 y 2008 disminuyen en algunas CCAA los beneficiarios por diez mil habitantes, como es el caso de Galicia, Aragón, Castilla y León, Castilla La Mancha, la Región de Murcia y las Islas Canarias. Sin embargo, en este período es notable el crecimiento registrado en Asturias.

Finalmente, en el período 2008 y 2016 en casi todas las CCAA tienen acceso a esta prestación más de 40 personas por cada diez mil habitantes. En el estudio llevado a cabo por Bergantiños et al. (2017) se destaca que en este período sólo Asturias, País Vasco y Navarra llevaron a cabo mejoras reseñables en los ámbitos de: gasto por habitante, tasa de cobertura en relación con la población en riesgo de pobreza y cuantía básica de la prestación. En 2008 esas tres comunidades representaban un 43,3 por ciento del total de rentas mínimas, en 2017 su peso había caído al 36,5 por ciento (Aguilar et al., 2019).

También se recoge en el estudio de Bergantiños et al. (2017) que en el período 2008 y 2016 Aragón y la Comunidad Valenciana duplicaron su gasto por habitante en ese período. Si bien es cierto, en todas las comunidades autónomas creció el número de beneficiarios con la crisis, debido al aumento del desempleo. Aquellos programas que partían de niveles más bajos son los que más aumentaron el número de beneficiarios. Aunque no se ve representado en el gráfico en el año 2010 se produjo una congelación general de las cuantías de rentas mínimas debido a las políticas de austeridad que condicionaron dicho período, esto muestra una falta de adecuación de las mismas respecto a la cobertura de las necesidades básicas (Bergantiños et al., 2017).

A continuación, se va a analizar los beneficiarios de los programas de rentas mínimas por CCAA en 2019.

Gráfico 14: Beneficiarios de los programas de rentas mínimas, 2019

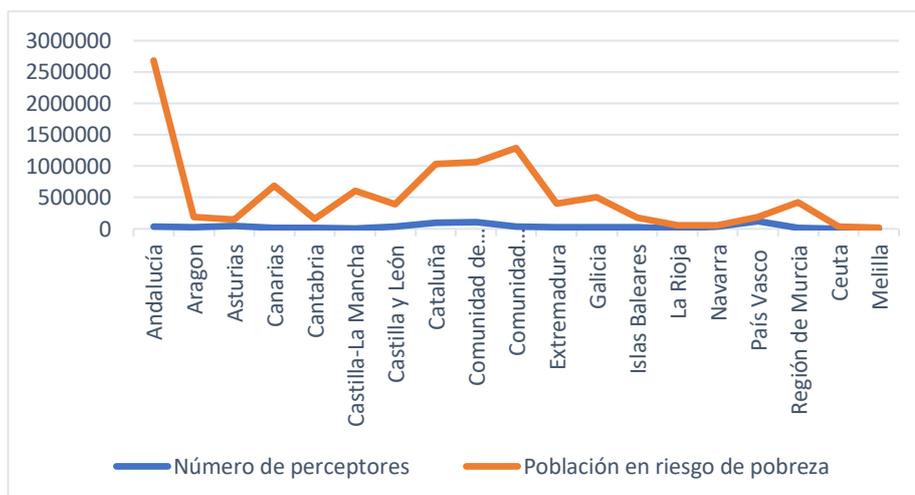


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2019)

La Comunidad Autónoma con mayor número de perceptores es el País Vasco, seguida de Madrid y Cataluña. Pero resulta más conveniente realizar el análisis del

número de beneficiarios en relación a la población en riesgo de pobreza de cada una de las CCAA.

Gráfico 15: Representación del número de perceptores y de la población en riesgo de pobreza, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Informe de Rentas Mínimas de Inserción elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2019) y del INE (2019)

Se aprecia por tanto una gran diferencia entre el número de beneficiarios cubiertos por la renta y la población en riesgo de pobreza en cada una de las Comunidades. Aquellas Comunidades que mejor ratio tienen entre número de perceptores y población riesgo de pobreza son: País Vasco (63,77%), Navarra (62,99%) y el Principado de Asturias (31,61%). Sin embargo, la mayoría de CCAA se sitúa por debajo del 10%. Por otra parte, las CCAA que peor ratio presentan son Castilla-La Mancha (1,38%), Andalucía (1,52%) y la Comunidad Valenciana (2,72%).

Estas cifras concuerdan con las noticias que han aparecido en diferentes medios digitales como La Vanguardia (2019), donde se afirma que “solo ocho de cada cien personas pobres cobran la renta mínima de inserción”.

Si se analiza a los titulares por grupos de edad se obtiene que el grupo mayoritario son mayores de 55 años (29,08% del total). También se encuentran diferencias significativas respecto al nivel de estudios, un 56,66% del total no tiene estudios o sólo estudios primarios, un 23,45% tiene estudios de ESO, un 13,77% tiene estudios de Bachillerato o FP grado medio y solamente un 6,13% de los titulares tienen estudios universitarios o FP superior (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019). Como se ha analizado en el primer apartado, el nivel de educación es una variable significativa para estudiar la tasa de pobreza. Un menor nivel de educación reduce la probabilidad de encontrar empleo, y carecer de empleo aumenta la probabilidad de ser pobre, en otras palabras, existe correlación entre la exclusión del mercado laboral y el nivel de estudios: cuanto menor sea el nivel educativo mayor es el riesgo de la exclusión socio-laboral (Chabannes, 2020). Más de la mitad de los perceptores de las RMI no tienen estudios o sólo estudios primarios. Por tanto, las personas sin estudios universitarios muestran mayor probabilidad de sufrir dependencia.

En relación con lo expuesto, salir de la pobreza y precariedad depende de la posibilidad de encontrar un trabajo decente (Chabannes, 2020). Pero como se ha mencionado a lo largo del trabajo en España existe el fenómeno de “trabajador pobre” y tener trabajo no te garantiza la ausencia de pobreza.

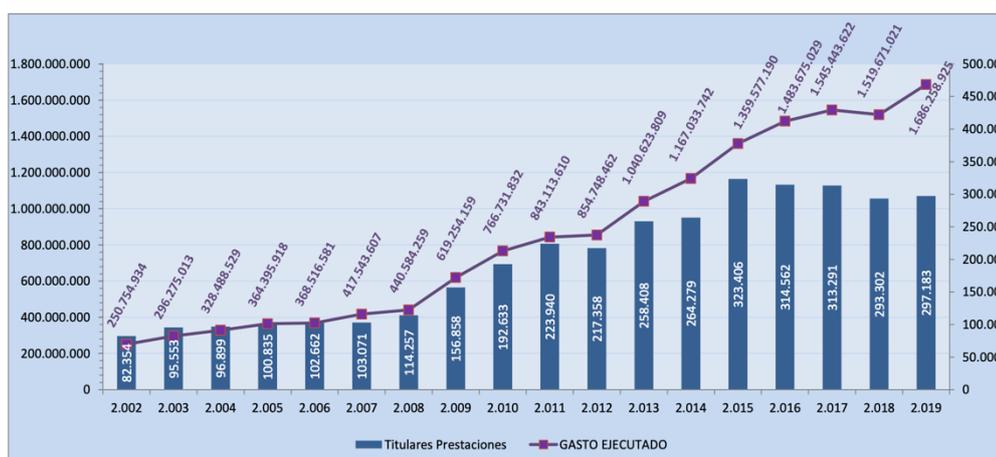
El Informe de las Rentas Mínimas 2019, también recoge que el 43,4% de los hogares perceptores son familias unipersonales, el 21,83% monoparentales y un 21,09% hogares biparentales. Por tanto, los hogares unipersonales y monoparentales muestran una mayor probabilidad de sufrir dependencia con respecto a los que viven en pareja (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

A su vez, once de las diecinueve administraciones autonómicas han aportado datos respecto a perceptoras víctimas de violencia de género, siendo un 2,17% sobre el total de las mujeres titulares de Rentas Mínimas. Destaca en esta categoría la Región de Murcia donde un 11,13% de sus titulares mujeres acreditan situación de violencia de género (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

Por otro lado, nueve Comunidades Autónomas reportan datos sobre los perceptores con grado de discapacidad, y se obtienen que un 7,75% de los titulares la acreditan. (Informe RRMM, 2019) En relación con los perceptores, diez comunidades recogen datos sobre los titulares de las RMI sin hogar, configurándose como un 7,51% del total de perceptores. Destaca en esta categoría Canarias con un 32,25% de personas sin hogar perceptores de RMI, seguida de Madrid con un 18,41% del total de sus perceptores (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

Es importante detenerse a observar la evolución del gasto ejecutado por parte de las comunidades, por eso mismo se adjunta el siguiente gráfico.

Gráfico 16: Evolución de los titulares y del gasto total ejecutado, 2002-2019



Fuente: Captura de pantalla del Informe sobre Rentas Mínimas elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

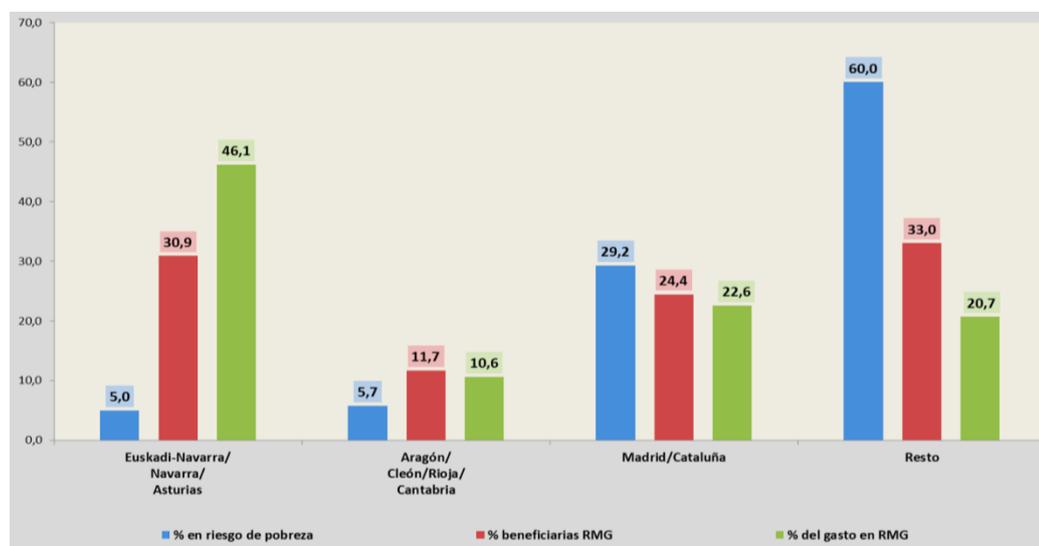
Se puede apreciar como desde el 2002 existe una evolución del sistema de garantías. En la etapa anterior al inicio de la crisis se puede apreciar cierta estabilidad del gasto ejecutado, que iniciaría su expansión a partir de 2008, sólo habiendo descendido en 2018. Hasta 2008 este tipo de programas han sido catalogados como residuales (Sanzo, 2018). Sin embargo, a pesar de que la etapa de la crisis se caracterizó por restricciones presupuestarias y austeridad, la función amortiguadora de estos programas se consolidó durante la crisis (Luque et al., 2021). La cifra total de gasto ejecutado en 2019 fue de 1.686.258,925 euros.

La cifra del gasto ejecutado ha seguido una evolución similar al aumento del número de beneficiarios de estos programas. Sin embargo, al tener España un sistema fraccionado su notorio crecimiento no se ha distribuido de forma homogénea entre las CCAA. De hecho la mayor parte de este gasto, en torno al 40%, se concentra en las

Comunidades de Navarra y del País Vasco, pese a solo acoger estas a menos del 10% de la población en riesgo en el contexto estatal (Sanzo, 2013).

A continuación se adjunta un gráfico que permite comparar a las comunidades en función del porcentaje de personas en riesgo de pobreza (corresponde al período 2015 – 2017), el porcentaje de personas beneficiarias (corresponde a 2016) y el nivel de gasto (corresponde a 2017) (Sanzo, 2019).

Gráfico 17: Impacto del sistema de Rentas Mínimas por grupos de Comunidades autónomas



Fuente: Captura de pantalla extraída del VIII Informe FOESSA elaborado por Sanzo (2019)

Entre País Vasco, Navarra y Asturias reúnen tan sólo al 5% de la población en riesgo de pobreza, sin embargo recogen el 30,9% de las personas beneficiarias y son las CCAA que más invierten en estos programas, del gasto total en estos programas el 46,1% lo recogen estas tres CCAA.

Sólo en Madrid y en Cataluña se concentra el 29,2% de la población en riesgo de pobreza en España, pero estas CCAA sólo componen el 22,6% del gasto total en estas prestaciones.

El grueso de la población en riesgo de pobreza, en torno al 60% se encuentra en las regiones del sur (Castilla- La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla), así como en las islas y Galicia, pero estas estas regiones sólo suponen el 20,7% del gasto total destinado a estas prestaciones.

Por último, cabe hacer referencia a las distintas posibilidades de salida de estos programas, que podrían resumirse en tres (Ayala et al.; 2019):

- Haber logrado la independencia económica a través del empleo o tras conseguir recursos superiores al baremo.
- Abandono de los compromisos a los que se obliga el perceptor a cambio de la ayuda.
- Salida de tipo administrativo. Es decir, trasladar la residencia fuera de la CCAA, cumplir 65 años, pérdida de la nacionalidad etc.

En España, la mayoría de las salidas de estos programas se produce por la tercera vía, es decir, son de tipo administrativo. En concreto, aproximadamente 50% de las salidas de estos programas en el período 2005 – 2016 se debe a razones de índole

administrativa. En este período de estudio menos del 20% abandonaron estos programa por un aumento de sus ingresos y alrededor del 30% lo hizo por incumplimiento de las obligaciones firmadas. Aunque estos resultados no sean positivos, se debe tener en cuenta que el período de análisis estuvo marcado por el cambio del ciclo económico provocado por la crisis económica de 2008 (Ayala et al.; 2019).

## **2.1. ANÁLISIS DEL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

Es pertinente hacer un análisis más detallado de la renta mínima del Principado de Asturias debido a que fue una de las primeras CCAA en incluir un programa de rentas mínimas en su territorio bajo el denominado Ingreso Mínimo de Inserción que estuvo vigente desde 1991 hasta 2005, momento en el que se aprueba el Salario Social Básica. El SSB tuvo desde el primer momento una duración ilimitada, mientras que la mayoría de las CCAA establecía en aquel momento prestaciones limitadas (Mato, 2019).

En relación con los efectos sobre la reducción de la pobreza severa y relativa, Fernández (2013) concluye que Asturias en relación con el resto de CCAA de España es una de las regiones con mejores resultados en sus programas. En el análisis que hacen Bergantiños et al. (2017) en el período de crisis económica Asturias junto con Navarra y País Vasco experimenta una mejora sustantiva en la prestación, traduciéndose en mejoras en: gasto por habitante, tasa de cobertura en relación con la población en riesgo de pobreza y cuantía básica de la prestación. Además, Arriba (2014) recoge en su estudio que Asturias está entre las comunidades de España que mayor porcentaje de gasto público destina a estas prestaciones.

En 2019, la cuantía básica del SSB fue de 442,96 euros mensuales para una persona, y un máximo de 730,88 euros para hogares de seis o más personas. Ambas cuantías se encuentran por debajo de la media de España, siendo el promedio 486,03 y 872,57 respectivamente.

La edad mínima para poder recibir la prestación está fijada en 25 años, y Asturias no recoge una edad máxima, a diferencia de otras CCAA, permitiendo por tanto a personas mayores de 65 años y jubiladas ser potenciales beneficiarias de la prestación. En lo que respecta al tiempo de residencia, establece un mínimo de 24 meses, una duración mayor que la exigida en otras CCAA (Mato, 2019).

La prestación está condicionada a que las personas que integren la unidad económica de convivencia busquen empleo de forma activa (art.9.e). Además, los perceptores deben suscribir un programa individualizado de incorporación social (art. 9.f). En el artículo 30 se desarrollan las acciones que son susceptibles de incluirse en este programa, estas pueden ser acciones de formación ocupacional, acciones que aumenten las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo u otras, dado que se incluye "*cualesquiera otras acciones que faciliten la incorporación social y laboral*".

Mato (2019) realiza un análisis muy detallado acerca de la composición de los benefactores a lo largo del tiempo, y permite concluir que hay diferencias significativas entre hombres y mujeres, existiendo un mayor predominio de las mujeres. El perfil de los varones sería de solteros que viven solos, mientras que las mujeres tienen el perfil de divorciadas y viudas. Además en su estudio se puede identificar que en los primeros años de puesta en marcha del SSB los titulares tenían en torno a los 55 años de edad, sin embargo en los últimos años ese grupo de edad supone menos de un 20% de las entradas; crecen las entradas de grupos de edades intermedias, especialmente hombres de 45 a 54 años, y mujeres de 35 a 44 años.

Mato (2019), también estudia las razones que llevan a los beneficiarios al salir de los programas y concluye que los hombres jóvenes y de edades intermedias, en relación con las mujeres, tienen una mayor probabilidad de salida por razones económicas. En general estima que salen más hombres que mujeres. En relación con el nivel de estudios analiza que salen más las personas tituladas en FP de grado superior, seguidas por las universitarias y las de FP de grado medio. En relación a la edad estima que salen relativamente más las personas de edades intermedias –de 45 a 54 y de 35 a 44 años– y menos, los más jóvenes, seguidos de los mayores de 55.

## **2.2. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS DEL PAÍS VASCO SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN Y EL IMPACTO EN EL MERCADO LABORAL**

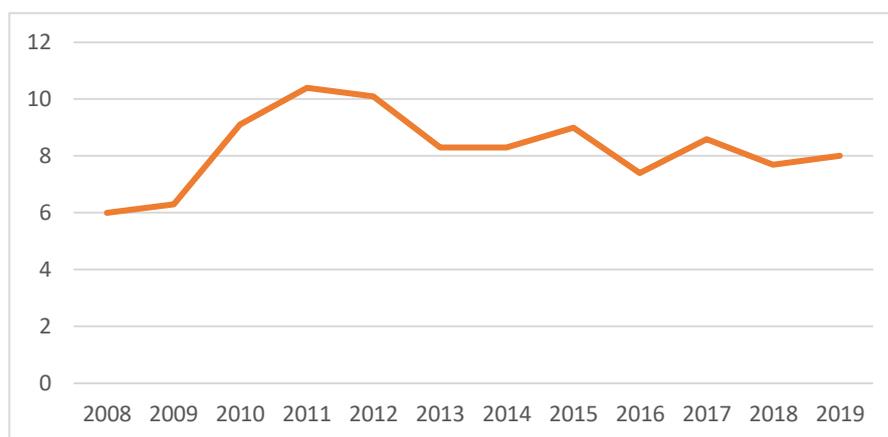
Como se ha expuesto anteriormente, el País Vasco destaca frente a otras CCAA por ser la primera en haber implementando un régimen de rentas mínimas. Habitualmente los estudios internacionales incluyen el País Vasco como entidad independiente del resto de España por los buenos resultados de sus políticas. Desde el principio, la renta vasca tuvo como objetivo cubrir las necesidades básicas para la supervivencia de la población, así como, hacer frente de forma estructural a otros gastos relacionados con la cobertura de necesidades básicas (alquiler, suministros etc.) (Sanzo, 2013). Hoy en día todas las CCAA han desarrollado su propio programa, sin embargo, el País Vasco sigue destacando por incluir las ayudas complementarias por vivienda, así como los programas de incentivos al empleo. Además, el País Vasco destina el 4,5% de su gasto público al programa de rentas mínimas (Miller, 2019).

Debido a que es pionera en la materia y los buenos resultados que presenta en lo que respecta a la tasa de riesgo de pobreza (en torno al 8%) y a la tasa de desempleo (en torno al 11%), es interesante dedicar este apartado a hacer un estudio más pormenorizado de los efectos que ha tenido la RGI en la reducción de la pobreza y su impacto en el mercado laboral.

El País Vasco configura su RGI de manera compatible con el trabajo, dado que actúa como complemento salarial. Asimismo, los titulares como los miembros que cohabitan en la misma unidad de convivencia que puedan trabajar deben comprometerse a ello, así como participar en actividades que aumenten su empleabilidad. El titular de la prestación firma un acuerdo de inclusión activa, y si alguno de los miembros de la unidad de convivencia rechaza una oferta de trabajo adecuada, podrán existir consecuencias sobre la continuidad de la ayuda (De la Rica et al, 2018). Además, los programas de inserción también tienen como objetivo la reintegración en la sociedad, se plantea, por tanto, un proyecto de inserción tanto social como laboral (Sanzo, 2017). En conclusión, la RGI vasca configura un derecho condicionado, sin embargo, algunos autores como Sanzo (2017), hablan de doble derecho. Por un lado, estaría el derecho a la prestación económica y por otro el derecho a la inserción, entendido este como derecho a un apoyo de las instituciones públicas para trabajar en la inclusión social y laboral.

Siguiendo la opinión de Sanzo en su análisis de la RGI vasca (2013, p.27) “*una sociedad que consigue eliminar la pobreza, o al menos limitarla sustancialmente, es una sociedad que no sólo ofrece más oportunidades económicas a los grupos de riesgo, sino al conjunto de la sociedad*”. Sin embargo, en este mismo artículo, se pone de manifiesto que aunque se haya reducido la tasa de pobreza entre 1986 y 2004, la tasa sufre un repunte en 2012 consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria en el 2008. Para un mejor análisis se adjunta la evolución de la tasa de riesgo de pobreza del país vasco entre 2008 y 2019.

Gráfico 18: Evolución de la tasa riesgo de pobreza entre 2008 y 2019, País Vasco



Fuente: Elaboración propia a través de datos extraídos del INE (2020)

A pesar del repunte de la tasa ocasionado durante los años de crisis económica, la tasa de pobreza en 2019 fue menor que la registrada en el período 1986 - 1996, período en el que se puso en marcha el programa de rentas mínimas en la región. En 2019 esta tasa está por debajo de la media europea (8% frente al 16,5% media de la UE).

En el estudio efectuado por De la Rica y Garjón (2018) ilustran de forma gráfica que el número de pobres en el País Vasco se reducen gracias a la Renta de Garantía de Ingresos. Utilizando datos de los Servicios de Empleo del País Vasco, Lanbide, estas autoras comparan la tasa mensual de salida a un empleo de personas desempleadas receptoras de la RGI y de las que no cobran esta prestación. Las autoras concluyeron que no se puede afirmar que exista un retraso de sus beneficiarios en la salida al mercado laboral. En su análisis si que encuentran pequeñas diferencias en la tasa mensual de salida a un empleo, pero estas vienen explicadas por la composición de los grupos y no por el efecto de la RGI argumentan. Además, en su estudio concluyeron que las políticas activas aceleran la salida a un empleo para los beneficiarios de la RGI, aunque solo un 40% de los perceptores las utilizaban.

Previo a la transmisión de renta el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza (escala OCDE) era del 7,83%, mientras que posterior a la transmisión de la renta este porcentaje se reduce al 4,88%. Por lo que se puede afirmar que aún quedan un pequeño porcentaje de personas que siguen siendo pobres a pesar de recibir la RGI. De la Rica et al. (2018) concluyen que como resultado de la RGI, la sociedad vasca está más cerca de reducir la brecha de pobreza. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los sistemas de prestaciones no llegan a todas las personas en situación de necesidad y que la cuantía de las prestaciones sigue siendo en algunos casos insuficiente (Sanzo, 2013).

En relación con los estímulos al empleo, destaca en concreto, la Orden del 14 de febrero de 2001 donde se 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 unidad de convivencia será beneficiaria de la Renta de Garantía de Ingresos siempre que los ingresos familiares no superen el umbral definido por la suma de las cantidades definidas ... y los estímulos al empleo. La cantidad recibida será la diferencia entre el nuevo umbral y el total de ingresos de la unidad de convivencia”*. Este complemento de la RGI fue introducido de manera pionera en el programa en 1998. En la actualidad otros países de la UE, así como otras comunidades

de España, incluyen complementos similares aunque aún son muchas que no los contemplan (Noguera, 2019).

Entre otras formas de activación del empleo también se puede mencionar las políticas de orientación, formación e intermediación. Para que estas tengan éxito es importante detectar qué tipo de formación es demandada por parte del sector privado.

Según el informe sobre el impacto de la renta de garantía de ingresos de Euskadi, la RGI reduce la brecha de pobreza entre los perceptores en un 85% y no hay pruebas de que provoque un retraso en la salida al empleo siempre que vaya ligada a políticas de incentivos de búsqueda de trabajo. Alrededor de la mitad de los beneficiarios en Euskadi son población activa y, de éstos, una tercera parte son ocupados y el resto desempleados.

Algunos autores hacen referencia al régimen especial fiscal del País Vasco para explicar el éxito de su política. Sin embargo, Noguera (2019, p. 81) expone que *“debe tenerse en cuenta que dicho régimen no arrojaba resultados tan beneficiosos cuando el programa se puso en marcha, que otras comunidades (como Navarra) con similar capacidad económica por volumen de población y similares necesidades sociales no han mostrado un compromiso comparable durante estos treinta años, y que el esfuerzo presupuestario en gasto por habitante destinado a la RGI sigue siendo con distancia desproporcionadamente alto incluso en relación con la financiación de que dispone la comunidad”*. Por tanto, el régimen fiscal puede suponer una ventaja, pero el éxito se debe a varios factores trabajando conjuntamente: concienciación política, diseño del programa etc.

### **2.3. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA RENTA GARANTIZADA DE NAVARRA SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN**

Navarra tiene una población de aproximadamente 650 mil habitantes, casi el 1,5% de la población española. Navarra está entre las regiones más ricas de España, con el tercer PIB per cápita más alto y la segunda tasa de desempleo más baja (en torno al 11,5%) (INE, 2020). 11.955 personas superaron la pobreza severa en 2019, año en que Navarra ha pasado de tener un 7,6% de su población en extrema necesidad al 5,7 % actual. Además, según el coeficiente Gini, es la que tiene una distribución más equitativa de su renta. Debido a estos indicadores es pertinente hacer un estudio más detallado de cómo se configura y cuáles han sido los efectos de la Renta Garantizada de Navarra.

Miguel Laparra, vicepresidente de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, comprometía a su Gobierno afirmando que ninguna persona perceptora de la renta garantizada que esté en condiciones de trabajar permanecerá más de dos años sin acceder a un empleo, es más un 50% debería acceder a él en los 12 primeros meses de percepción de la ayuda. Otro de los objetivos planteado consistía en la reducción de la pobreza severa, que en 2015 se situaba en un 8,8%.

Desde 2016 se ha llevado a cabo una profunda reforma sobre la normativa que regulaba Renta Garantizada y Navarra ha conseguido situarse como la comunidad autónoma con menor tasa de pobreza severa (5%), así como la que más equitativa tiene distribuida su renta, atendiendo al Índice de Gini (Maeztu, 2020).

El último informe sobre la Renta Garantizada de Navarra (2019) expone que una de cada tres unidades familiares receptoras logró que alguno de sus miembros accediera al mercado laboral en 2019, lo que supone un incremento del 1,3% respecto

al año anterior (El Observatorio de la Realidad Social, 2019). Esto se ha logrado gracias a los estímulos al empleo que impulsa este programa. Además, como ha comentado Maetz (2020, p.4), los datos "evidencian que la renta garantizada sigue siendo un instrumento válido y eficaz frente a la protección social de las situaciones de mayor vulnerabilidad". Al mismo tiempo el informe anual revelaba que el gasto anual efectuado en 2019 fue menor que el año anterior, así como el número de personas beneficiarias.

En relación con las políticas activas de inserción laboral el Gobierno de Navarra otorga subvenciones a empresas por la contratación de perceptores de la renta garantizada. El objetivo de este programa es incentivar la contratación. Los resultados indican que entre 2017 y 2019 se han contratado a 159 personas. En la evaluación de los resultados de estas iniciativas presentadas por el Servicio Navarro de Empleo en 2019 se concluía que el 65,7% de las personas contratadas con esta modalidad lograban insertarse en el mercado de trabajo. En este estudio se entiende por inserción laboral el hecho de dar de alta al empleado en la Seguridad Social en los 6 meses posteriores a la finalización del programa. Además, se exponía que el 50% de estos contratos fue de carácter temporal, siendo de 31,8% de carácter indefinido, los restantes resultaron ser administrativos o autónomos. Por último, también se detallaba que todas aquellas personas con estudios universitarios o estudios de formación profesional de grado superior se habían insertado; y del total que se insertaron un 50% tenían solamente estudios primarios. Menos del 30% de las personas que lograron insertarse habían realizado cursos de formación antes de la contratación. El estudio concluye con datos respecto al grado de satisfacción por parte de las empresas subvencionadas, así como por parte de los participantes en este programa, todos ellos positivos. Se ha calculado que los programas presentan un retorno social de la inversión de al menos 1,7 euros por cada euro invertido (Maetz, 2020).

## **2.4.EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN LABORAL**

Se ha cuestionado en múltiples ocasiones la efectividad de los programas de rentas mínimas. En especial, si son capaces de lograr los objetivos que se proponen, es decir, reducir el riesgo de pobreza y lograr la inserción social y laboral de sus beneficiarios.

Diferentes estudios exponen que percibir cuantías muy elevadas de ayudas aumenta la probabilidad de permanecer en esta situación de dependencia en lugar de salir de ella ("trampa de pobreza"). Al aumentar el salario de reserva de los beneficiarios, estos pueden retrasar su incorporación al mercado de trabajo (Bover et al.,1997) (AIReF, 2019).

Se entiende por salario reserva como aquel que hace al individuo estar indiferente entre aceptar una oferta salarial o rechazarla y seguir buscando. Por tanto, cuanto mayor sea el salario de reserva, menor será la probabilidad de que un individuo acepte una oferta de empleo y, por tanto, mayor será la duración de su período de paro. En este sentido algunos autores manifiestan que la existencia de diferentes prestaciones por desempleo o por bajos ingresos hace aumentar la duración de desempleo porque se supone que aumentan el salario de reserva (Abellán et al, 2000). A su vez, se entiende por trampa de pobreza a que la mera existencia de la ayuda económica inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los beneficiarios (Vázquez, 2021).

En la evaluación de Políticas Activas de Empleo (PAE), AIReF evaluó en detalle el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) establecido en 2011 hasta 2017. El objetivo de este programa era promover la transición al empleo estable y la recualificación de las personas desempleadas. Para lograrlo, el programa contaba con

una subvención de seis meses. En las conclusiones de su evaluación se expuso que este programa generaba desincentivos para la incorporación en el mercado laboral, en especial durante los seis meses que dura la prestación (Escrivá, 2019). Sin embargo estos resultados no parecen del todo extrapolables a los programas de rentas mínimas, ya que los beneficiarios de esta prestación no comparten las mismas características que los beneficiarios de las RMI. El Plan PREPARA se dirige a aquellas personas desempleadas que ya han agotado su prestación o subsidio de desempleo, mientras que para ser beneficiarios de las rentas mínimas, estar desempleado puede brindarte la opción de ser elegido, pero existen más requisitos.

En relación a las prestaciones por desempleo existen sendos estudios acerca de su efecto desincentivador de incorporación al mercado de trabajo. Rebollo-Sanz et al. (2015) encuentran que los desempleados que no cobran la prestación por desempleo encuentran con una mayor facilidad un empleo. Lalive et al. (2004) concluían en su estudio que las prestaciones por desempleo aumentan la probabilidad de acabar en desempleo de larga duración. Con relación a España, Galean et al. (2019) estimaba que el cobro de la prestación por desempleo disminuye la tasa de salida a un empleo entre un 4 y un 8 por ciento. Sin embargo, este es un presupuesto de hecho diferente, dado que las rentas mínimas no son equiparables a las prestaciones por desempleo, debido a que las características de las personas no son las mismas, por lo que sus conclusiones son difícilmente extrapolables al supuesto que ocupa este trabajo.

Como se ha comentado en el apartado anterior las rentas mínimas suelen incluir políticas de activación del empleo. Immermoll (2010) expone que este tipo de programas cuando se acompañan de la exigencia de búsqueda de empleo tienen efectos positivos. Aunque añade que no se puede concluir que acompañando estos programas con actividades de formación conduce a un mayor impulso al empleo. Greenberg et al. (2003) encontraron que la mejor estrategia era una combinación de los programas de *work-first* y de formación intensiva. La estrategia *work-first* hace referencia a la incorporación al mercado laboral cuanto antes por parte de los beneficiarios de estos programas, esto se puede lograr a condicionar la prestación a que aquellos beneficiarios no puedan rechazar ofertas de empleo adecuadas.

Por el contrario, Bargain et al. (2011) han estudiado el caso de la *Revenu Minimum d'Insertion* francesa y llegaron a la conclusión de que la RMI disminuye las tasas de salida a un empleo entre un 7 y un 10 por ciento. Lemieux et al. (2004) realizan el mismo ejercicio para Quebec y consiguen unos resultados similares, aunque con un efecto algo menor (entre el 3 y el 5 por ciento). Por el contrario, como se ha expuesto en el apartado anterior, De la Rica et al. (2018) concluyeron que no se puede afirmar que exista un retraso de sus benefactores de la RGI vasca en la salida al mercado laboral.

Al inicio de este Capítulo se analizaban las diferentes formas que pueden tomar las políticas de activación. En Noruega, Markussen et al. (2016), concluyeron que la combinación del ingreso mínimo con programas de formación tenía efectos positivos en los participantes dado que aumentaba la probabilidad de encontrar un trabajo a largo plazo. En la misma línea, De la Rica et al. (2018) destacan el efecto positivo de un programa de formación dirigido a los beneficiarios de la RGI vasca. Aquellos que participan en el programa prácticamente duplican su probabilidad de encontrar un empleo.

En cuanto a los programas de incentivos a la contratación, que como se ha visto anteriormente es otra forma que pueden adoptar las políticas de activación, Graversen et al. (2010) no hallan diferencias significativas entre los beneficiarios de rentas mínimas que participan en esta política activa y los que no. En cambio, Ayala et al. (2010) en su

estudio, se centran en el caso del ingreso madrileño de inserción y concluyen que los incentivos a la contratación son más efectivos que otras políticas activas como la formación, orientación o el seguimiento. Sin embargo, en 2019, Ayala et al., concluyen que quienes participan en programas de formación y además en programas de orientación y seguimiento aumentan su probabilidad de encontrar un empleo remunerado. En esta misma línea, De la Rica et al. (2018) exponen que la orientación laboral incrementa la probabilidad de encontrar un empleo. Es preciso tener en cuenta que existe cierto grado de sesgo en el tratamiento de estos datos dado a que es probable que aquellas personas con mayor empleabilidad sean las que más participen en este tipo de programas.

Por último, las políticas de activación que tienen como objeto la creación directa de empleo público son las que arrojan un efecto más negativo exponen en sus conclusiones Caliendo et al. (2016).

Todos los estudios que sacan sus conclusiones comparando a dos grupos donde sólo uno de ellos está formado por beneficiarios de la prestación, tienen el sesgo de que los resultados se deban a las características de los integrantes del grupo.

Este tipo de programas de formación han levantado cierta crítica como expone Rodríguez Fernández (2017), ya que esta formación se centra en actividades que demanda el mercado de trabajo (cursos de formación), así como actividades sobre cómo mejorar el curriculum vitae o cómo afrontar una entrevista de trabajo. Sin embargo, como se ha señalado la no participación en los programas puede suponer la suspensión de la ayuda lo que algunos trabajos han considerado como un *“mecanismo que permite diferenciar aquellos pobres que se esfuerzan y que merecen recibir la ayuda económica, de aquellos pobres que no demuestran esforzarse lo suficiente y que por tanto no son merecedores de la prestación económica”* (Rodríguez Fernández, 2017, p. 2331). Es decir, crean la idea de que una persona es pobre porque no se ha esforzado lo suficiente, dejando de lado los problemas estructurales de las sociedades modernas que son los que generan las desigualdades. Se debe tener en cuenta, como apunta Valdueza (2019) que la pobreza no sólo está vinculada a la falta de rentas del trabajo, sino que como se advirtió en el primer capítulo la precarización del mercado laboral y los salarios bajos también generan un grupo de trabajadores pobres. La Constitución en su artículo 35 alude al derecho y al deber de trabajar, así como a la obtención de una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia. A pesar de que existan programas de activación, estos no van a solucionar todos los problemas socioeconómicos de un país.

Además, estos programas de formación dan lugar a lo que algunos autores han denominado “negocio de la pobreza”, dado que son entidades y fundaciones privadas las que imparten estos cursos (Rodríguez Fernández, 2017).

La encuesta efectuada por AIReF a los trabajadores sociales en 2019, que se recoge en su Informe, muestra como un 59,6% de los encuestados creen que este tipo de programas desincentiva la búsqueda de empleo. Sin embargo, en esta misma encuesta se sacan otras conclusiones importantes. Un 57,8% de los trabajadores sociales encuestados consideran que este tipo de programas proporciona sensación de estabilidad. A su vez, un 52,8% considera que proporciona bienestar personal y autoestima. Menos de la mitad, un 47,8% considera que ayuda a paliar estigmas sociales (AIReF, 2019).

Se aprecia que existen múltiples trabajos al respecto con resultados muy dispares, por lo que pocas conclusiones sin matices se pueden alcanzar al respecto. En el análisis

de las RMI llevado a cabo por AIReF (2019) para el caso español, las conclusiones son las siguientes:

- Los hogares sin ingresos (excluyendo la renta mínima) tienen una mayor probabilidad de ser muy dependientes.
- Las mujeres tienen una mayor probabilidad de estar en niveles elevados de dependencia.
- Los hogares unipersonales y monoparentales muestran una mayor probabilidad de sufrir dependencia con respecto a los que viven en pareja.
- Las personas sin estudios universitarios muestran una mayor dependencia.
- Las personas que están casadas o tienen pareja de hecho suelen ser menos dependientes que aquellas que están solteras, separadas o viudas.
- Percibir cuantías elevadas de ayudas por el programa aumenta la probabilidad de ser muy dependiente.
- Los resultados muestran una evolución positiva en tanto que la dependencia del programa disminuye a lo largo del periodo.

Como expone Ayala (2019, p.180), *"para que las prestaciones puedan contribuir a rebajar sustancialmente la pobreza, sus niveles de adecuación – relación entre las cuantías y el umbral de la pobreza – deberían ser elevados"*. En el análisis de los sistemas de garantía de ingresos en España concluye que dadas las reducidas cuantías se consigue un modesto efecto redistributivo. Sin mejoras sustanciales de las cuantías será difícil que las distintas prestaciones den lugar a reducciones significativas y duraderas de la pobreza.

Sobre si estas prestaciones suponen una cronificación de la pobreza, Ayala et al. (2019) exponen que la mayor parte de los benefactores de las ayudas autonómicas son de corta duración; la duración media de los expedientes analizados en sus estudios es inferior a dos años. Por tanto, para el 90% de los hogares esta prestación consintió en ayuda transitoria. Sin embargo, Ayala (2020) expone que existe una tasa importante de reincorporaciones, dado que el 40% de los que salieron volvieron a entrar. Los resultados concluyen que un 15% de los hogares estuvo en este tipo de programas más de cinco años seguidos. Estas cifras parecen alejadas de las halladas en otros países donde se encuentra que un 40% de los beneficiarios permanecen en este tipo de programas 8 o más años (Immervoll et al.; 2015). Por último, en el análisis de Ayala (2020) se concluye que la probabilidad de salir disminuye cuanto más tiempo se lleva en este tipo de programas.

Si bien es cierto, como se expondrá en el capítulo siguiente existen diferencias significativas entre los programas existentes en España y los programas existentes en otros países de la Unión Europea, entre ellas, las bajas cuantías de nuestro país. Mantener las ayudas en bajos niveles contribuye a que las estancias sean breves.

En el estudio de Ayala et al. (2019) también se encuentran importantes conclusiones. Como que si que existe reincidencia por parte de ciertos hogares en estos programas. En el análisis realizado entre 2005 y 2016, el 60,4% de los hogares sólo estuvieron una vez en dichos programas, sin embargo, un 16,9% estuvo dos episodios, un 8,1% tres episodios, un 4,9% cuatro episodios y 9,7% cinco o más episodios. Por tanto, el 40% de los que salieron de estos programas volvieron a entrar.

Se debe recordar que entre los objetivos de estos programas también es lograr la inserción de los perceptores y evitar su aislamiento, objetivo que en el estudio de Ayala y Rodríguez (2006), parece cumplirse en nuestro país.

Una de las razones que puede suponer la pérdida de estas ayudas es que el perceptor obtenga ingresos superiores al barómetro que le concede la ayuda. Por esto mismo, puede existir el riesgo de que el individuo prefiera no comunicar esta nueva situación ante el riesgo de perder la ayuda si lo hiciese. Sin embargo, existe el deber por su parte de comunicar cualquier cambio sustancial de la situación que le llevó a obtener la ayuda. Como vimos anteriormente, el incumplimiento de las obligaciones firmadas también supone un motivo de extinción de la ayuda.

Como se ha comentado previamente la mayoría de las CCAA configuran las RMI como “derechos sociales”, sin embargo, esto ha generado para algunos trabajadores sociales como es el caso de Martín (2007) cierta incertidumbre, ya que se le obliga a los individuos perceptores cumplir con una serie de obligaciones. Además, a pesar de que en muchas ocasiones estas rentas van acompañadas con otros suplementos, como por ejemplo para el alquiler, lo cierto es que, las cuantías en España son de baja cuantía y es poco probable que puedan cubrir los gastos en los que incurre un individuo para satisfacer sus necesidades más básicas, como la manutención y la vivienda. Las RMI no ofrecen una cuantía superior al umbral de pobreza y por ello no permiten dar respuestas a necesidades sociales básicas. En esta misma línea Rodríguez Cabrero (2018) concluía que *“debido a su baja intensidad protectora, el sistema de garantía de ingresos está más orientado a evitar la pobreza severa que a potenciar las capacidades individuales para la formación y la búsqueda de empleo”*.

Conforme se ha señalado existen diferencias entre los programas de rentas mínimas en las distintas Comunidades Autónomas, con distintos requisitos para el reconocimiento de la prestación en cada una de ellas, lo que puede provocar que una persona con las mismas circunstancias pueda ser beneficiaria de la renta mínima en una comunidad pero en otra no.

La deficiencias más destacables de todos los programas es su cuantía, dado que todos ellos están por debajo del nivel de vida propio de cada una de las regiones, por lo que difícilmente cubren las necesidades básicas de los perceptores. A pesar de ello estas prestaciones han sido esenciales para amortiguar los efectos producidos por la crisis de 2008 en nuestro país y han ejercido de “efecto colchón” en la última década. Una parte de los autores alertan sobre el riesgo de que este tipo de programas desincentiven la salida al mercado de trabajo, pues aumentan el salario de reserva de sus beneficiarios. Sin embargo la mayoría de los estudios consideran que si se condiciona la prestación a la búsqueda activa de empleo, y la renta mínima se hace compatible con el trabajo, se consiguen resultados positivos respecto a la incorporación de dichas personas al mercado de trabajo. Por otra parte estos mismos estudios señalan que la participación de los beneficiarios de las rentas mínimas en talleres de formación intensiva y de orientación laboral, ha demostrado ser beneficioso para la inserción laboral. Esta corriente animó a las autoridades políticas a la aprobación de una prestación que cubriese el riesgo general de pobreza a nivel estatal, y en este contexto se aprobó la prestación del Ingreso Mínimo Vital (RD-Ley 20/2020), por lo que es necesario analizar la situación en la que quedan los programas de rentas mínimas autonómicos tras la aprobación de esta nueva medida.

### **3. CONTEXTUALIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. DIFERENCIAS CON LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS. COMPARACIÓN ESPAÑA – UNIÓN EUROPEA**

Como se ha analizado en el apartado anterior, el sistema de garantía de ingresos mínimos es competencia de las comunidades autónomas lo que genera grandes diferencias entre unas comunidades y otras (AIREF, 2019). Al existir un sistema tan diverso respecto a las prestaciones y a su cuantía se dificulta la posibilidad de comparar España con los demás países de la Unión Europea.

En febrero de 2017, el Parlamento de España tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta conjunta de UGT y CCOO, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos vinculada a la Seguridad Social y financiada a través de los Presupuestos Generales. En opinión de Santa Cruz (2019, p.62) *“la iniciativa legislativa popular nace porque la sociedad percibe cada vez más la inadecuación de nuestro actual sistema de garantía de rentas para hacer frente a situaciones de necesidad, ante los incrementos de la desigualdad y la amenaza que suponen los cambios asociados a la revolución tecnológica”*.

Al mismo tiempo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017 establece el siguiente principio: *“Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”*.

En la exposición de motivos de la ILP se exponen diferentes indicadores del estado de la pobreza en España en aquel momento, para dar fundamento a la propuesta. Además, se indicaba que *“La finalidad de esta Iniciativa Legislativa Popular es la creación de una nueva prestación que amplía la acción protectora de la Seguridad Social. La Prestación de Ingresos Mínimos, está destinada a garantizar unos ingresos que aseguren unas condiciones básicas para atender las necesidades más esenciales a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo”*. A su vez, se afirmaba que esta nueva prestación se configuraría como un derecho subjetivo, enmarcada en el nivel no contributivo de la Seguridad Social, cuya financiación se configuraría vía impuestos. En aquel momento, se indicaba que la cuantía debía ser el 80% del IPREM. Como beneficiarios se planteaba que fuesen aquellas personas entre 18 y 65 años que residiesen legalmente en el territorio español y lo hayan hecho ininterrumpidamente durante los 6 meses previos a la solicitud de la prestación. Además se planteaba como requisito estar inscrito como demandante de empleo, al menos durante los 12 meses ininterrumpidos anteriores a la solicitud. Respecto al requisito de carencia de rentas, el umbral se sitúa en el 75% del SMI vigente en cada momento.

Al mismo tiempo, parte de los partidos políticos de nuestro país incluían en sus programas electorales ya desde 2016 la aprobación del IMV o similar, como es el caso de PSOE y Podemos. En esta misma línea el Partido Popular, desde 2015 hablaba de *“coordinar los criterios de las Rentas Mínimas de Inserción de las distintas CCAA”*, postura que han mantenido hasta la actualidad.

En el estudio realizado por AIReF, se estimó que la propuesta podría beneficiar al 21,2% de hogares pobres, es decir, alrededor de 800.000 hogares (dato calculado a partir de la ECV de 2017, donde el número de hogares pobres en España era de 3,8 millones). Además, en el estudio se estimó que los hogares con más adultos y con niños son más probables de ser beneficiarios.

En relación con diferentes indicadores para medir la pobreza y la desigualdad el estudio desarrollado por AIReF (2019) estimaba que la propuesta de ley tendrá efectos positivos en lo que respecta a la reducción de la desigualdad. En concreto, estimaba que si el índice de Gini en 2017 había sido de 0,341, con promulgación de la propuesta sería de 0,3267. Además, el estudio estimaba que la nueva prestación reduce la tasa de pobreza un 12,1% y la de la pobreza severa un 27,6%.

Sin embargo, en el estudio se advertía que a la hora de diseñar el programa se debe tener en cuenta que el requisito de ser desempleado o desempleado de larga duración puede desincentivar la salida al mercado laboral.

Por último, el estudio destacaba la importancia de hacer la prestación compatible con el empleo, es decir, que actúe como complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente. De esta manera se elimina la posibilidad de pérdida de la prestación cuando se obtiene un euro más de renta. De otra manera existe un elevado coste marginal para los beneficiarios de incorporarse al empleo cuando el salario es muy próximo al límite que le da derecho a percibir la prestación.

### **3.1. REAL DECRETO-LEY 20/2020, DE 29 DE MAYO, POR EL QUE SE ESTABLECE EL INGRESO MÍNIMO VITAL EN ESPAÑA**

Finalmente, con el Real Decreto- ley 20/2020, de 29 de mayo, se establece el ingreso mínimo vital en España. En el artículo 2 se indica *“El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”*.

Forma parte de la agenda de todos los Gobiernos de la Unión combatir la pobreza y la exclusión social, pero a su vez también lo es el cumplimiento de los objetivos de déficit. Este tipo de políticas acarrearán un gran gasto público y además, como se ha visto, según como se configuren pueden desincentivar la incorporación al mercado laboral, al ser entre las condiciones de elegibilidad ser desempleado.

En su exposición de motivos se realiza una comparación del Índice de Gini en España con la media de la Unión Europea, y se indica que para 2018 (último año para el que Eurostat ofrece datos comparados), el índice de Gini español se situaba 3 puntos por encima de la media europea. Además, se alude a la realidad fragmentada de los programas de rentas mínimas de nuestro país y se hace mención a la crisis sanitaria de la COVID-19 como un propulsor de esta iniciativa, ante el incremento de la vulnerabilidad económica y social.

El diseño de esta nueva política se hace compatible con el trabajo e incluye estímulos al empleo, es decir, una parte de los nuevos ingresos no se computarán para el cálculo de la prestación. Esto permitirá que se reduzca el coste marginal de comenzar a trabajar, ya que permite que se siga cobrando la prestación hasta que se alcance un salario óptimo para salir de la situación de dependencia y además incentiva encontrar

empleo (MSCBS, 2020). Esa filosofía lleva años aplicándose en países como Francia, Alemania, Bélgica o los Países Bajos, y también en algunas CCAA (Noguera, 2019). Al hacerse compatible con el trabajo se trata de reducir la probabilidad de que las personas opten por “trabajar en negro”, dado que un aumento de sus ingresos debido a las rentas del trabajo no tendría por qué llevar aparejado la pérdida de la prestación, debido a que no todos los ingresos serían computables para dilucidar si la persona se encuentra por debajo del umbral y por ende sigue siendo beneficiaria de la prestación (Santa Cruz, 2019).

Como se ha comentado anteriormente que este tipo de programas de índole pasiva se vincule con políticas activas es esencial para conseguir los objetivos propuestos. Para salir de la pobreza y precariedad es de vital importancia que los beneficiarios puedan encontrar un trabajo decente (Chabannes, 2020). Pero como se ha comentado repetidas veces a lo largo del trabajo en España existe el fenómeno de “trabajador pobre” y tener trabajo no te garantiza la ausencia de pobreza. Como expone Chabannes (2020) *“el ingreso mínimo vital no está diseñado para solucionar la precariedad del mercado laboral, pero cabe esperar que sus potenciales efectos positivos en el empleo podrán reflejarse solamente si se ven refrendados por unas políticas integrales que combaten el origen de la vulnerabilidad de estos colectivos y con políticas activas de empleo eficaces”*.

Para tratar de solucionar esta situación, el Real Decreto en su Disposición Adicional Primera invita al sector privado a colaborar en el tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad. Mediante la creación del Sello de Inclusión Social se pretende registrar a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del IMV. La Disposición alude a un Reglamento que desarrollará el Real Decreto donde se concretará esta medida, sin embargo a la fecha de este trabajo todavía no ha sido promulgado dicho Reglamento. Algunos autores como Chabanne (2020) creen que se le otorgará ayudas (ventajas en la adjudicación de contratos públicos, deducciones fiscales, subvenciones, bonificaciones de las cuotas en materia de Seguridad Social etc.) a empresas que faciliten la inserción de este colectivo.

Uno de los grandes problemas ha sido como se va a evitar que el programa nacional se solape con los programas regionales. Se ha indicado que el IMV convivirá con los programas de rentas mínimas analizados ¿Por qué introducir el IMV cuándo ya existían las rentas mínimas de las CCAA? Una de las razones que se ha venido repitiendo a lo largo del trabajo es que el sistema fragmentado causaba situaciones injustas dentro de nuestro país, dado en que un mismo supuesto de hecho podía ser objeto de prestación en una región y no serlo en otra. Otra razón la apuntaba la Comisión Europea en mayo de 2020, los *“regímenes autonómicos solo llegan al 20% de sus beneficiarios potenciales en el país”* y advertía sobre la *“mejorar la cobertura y la eficacia de los sistemas de renta mínima garantizada y el apoyo a las familias”*. Además, desde 2014, el Consejo Europeo dirige cada año una recomendación específica a España donde se indica que se debe mejorar la eficacia de los sistemas de rentas mínimas (Escrivá, 2020). Por esto mismo, el IMV tiene carácter complementario respecto a estas prestaciones existentes, se plantea como un mínimo común en todo el territorio español. Como explica Moreno-Fuentes (2020), se trataría de crear una red básica, común para todo el Estado, sin impedir que las CCAA sigan desarrollando sus programas y no se ahorren ese dinero. Marí-Klose et al. (2016) en relación con este tema afirmaban que *“las inversiones adicionales que realizaría el Gobierno central en este ámbito liberarían recursos que las comunidades autónomas destinan actualmente a asistir monetariamente a las familias más vulnerables (a través de los programas de rentas mínimas) y que podrían destinar así a favorecer la inserción sociolaboral”*. Sin embargo, las CCAA tienen gran discrecionalidad y no existen mecanismos de control, para que

estas no desvíen parte de los fondos a otras necesidades (carreteras, complementos a funcionarios etc.)

Las CCAA han hecho notables esfuerzos para desarrollar fórmulas que permitan la convivencia entre sus rentas mínimas y el IMV. En el estudio elaborado por la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (2020), de la Comunidad de Madrid, se ha analizado como se van a integrar las rentas mínimas en el nuevo escenario del IMV. En el caso de País Vasco, Navarra, Cataluña y la Comunidad Valenciana se podrán solicitar las dos ayudas, pero estas serán complementarias, es decir, los Gobiernos autonómicos abonarán la diferencia entre el IMV y la renta mínima. Sólo en estas CCAA la cuantía de las renta mínima es superior a la cuantía del IMV. En otras CCAA, como en Aragón, Baleares, La Rioja, Cantabria, Castilla y León, Asturias, la renta mínima va a pasar a cubrir situaciones a las que no llega el IMV, es decir, va a tener un carácter subsidiario. Por último, existe una serie de CCAA que van a introducir cambios en su normativa para que estas dos prestaciones sean complementarias, es el caso de Galicia, Castilla- La Mancha, Extremadura o Andalucía.

El Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, elogiaba el proyecto del IMV en España, considerándolo un *“claro ejemplo de la combinación de reformas estructurales y apoyo a las personas que necesita Europa”*.

El Ingreso Mínimo Vital, presenta una serie de modificaciones respecto a la iniciativa de los sindicatos comentada en el apartado anterior. Sus principales características son:

- Los beneficiarios deben ser mayores de veintitrés años y menores de sesenta y cinco años, aunque existen excepciones como por ejemplo ser víctima de violencia de género o de trata de seres humanos.
- Los beneficiarios deben tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de manera ininterrumpida con al menos un año de anterioridad a la fecha de solicitud.
- La duración es indefinida mientras se mantengan las circunstancias que motivaron su concesión.
- Los beneficiarios deben cumplir con el requisito de subsidiariedad, habiendo solicitado las prestaciones o pensiones a las que tuvieran derecho.
- El beneficiario debe estar inscrito como demandante de empleo

En el Real Decreto viene recogido que el INSS será el organismo competente para el reconocimiento y control de la prestación, sin perjuicio de la posibilidad de suscribir convenios con otros órganos de la administración, con comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el procedimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines del ingreso mínimo vital (Monereo, 2020). La tramitación del procedimiento se realizará por medios telemáticos, parte de la crítica de estas prestaciones suele referirse a la lentitud del procedimiento, por lo que optar por medios telemáticos pretende reducir la burocratización (Monereo, 2020).

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020) advertía que el mayor número de perceptores del primer pago de IMV corresponderían a las CCAA de Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña.

La mayoría de las rentas mínimas, como se ha analizado anteriormente tienen una duración limitada. Siendo cierto que la mayoría de ellas permiten que se prorrogue la prestación, no es el caso por ejemplo para Extremadura que tiene una duración máxima

de 18 meses. El IMV, por el contrario, perdura mientras la situación de vulnerabilidad se mantenga (Gorjón, 2020).

La cuantía varía desde los 462 euros a los 1015 euros en función de las circunstancias individuales de los hogares. En el apartado anterior se analizaba que la media de las rentas mínimas era de 486,03, por lo que el IMV es inferior a esa media, sin embargo, el cálculo de la media viene condicionado en mayor medida por el País Vasco, Navarra y la Comunidad de Valencia que tienen una cuantía muy superiores a el resto de comunidades.

Otra de las principales diferencias radica en las condiciones de acceso. Las personas para ser beneficiarias como explica el artículo 7 del Real Decreto – ley, deben tener residencia legal y efectiva de forma continuada al menos un año antes de la presentación de la solicitud, aunque existen excepciones. Respecto a las rentas autonómicas existían diversos criterios respecto a la duración de la residencia para ser considerado apto para la prestación. Críticos han argumentado que esto puede suponer un “efecto llamada” para los inmigrantes, lejos de ser cierto ya que estar empadronado no significa tener la residencia, requisito indispensable para acceder a la ayuda (González, 2020). Sólo se exceptúa del requisito de residencia a aquellas personas que hayan sido víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual (art. 7.1.a). Sin embargo no debe confundirse la trata de personas con el tráfico de personas (Chabannes, 2020): la trata es la explotación (sexual o laboral), mientras que el tráfico de personas consiste en conseguir entrar de forma irregular en un país. Mientras que en el tráfico media el consentimiento del migrante que desea llegar a España, la trata se consigue por abuso, engaño o coacción. Atendiendo a cómo se configura hoy en día la Ley de Extranjería en España, un migrante para regularizar su situación debe demostrar una permanencia en el territorio de tres años, así como cumplir otra serie de requisitos como el de contar con un contrato de trabajo.

Otra disparidad entre el IMV y las RMI es respecto a la edad, dado que el IMV fija una edad mínima de 23 años, y cada CCAA tiene edades diferentes, siendo de 25 años por ejemplo en la Comunidad de Madrid y en el Principado de Asturias.

Parte de la crítica experimentada en el primer año de esta medida ha sido la baja cobertura del IMV, la excesiva burocratización y la brecha digital, cuestiones aún pendientes de solucionar. Asimismo, algunos autores como Peris-Cancio (2019) esperan que la aprobación del IMV tenga un efecto desencadenante y se acompañe de reformas en otros niveles de las políticas sociales, como un derecho a la vivienda o reformas en el ámbito laboral.

Otra gran preocupación ha estado acerca de cómo España va a poder financiar la nueva prestación. En el contexto en el que se aprueba esta medida, el gasto público ha crecido notablemente debido a los esfuerzos a las diferentes medidas que el Gobierno ha puesto en marcha en consecuencia de la crisis del coronavirus (Velarde, 2021). Conforme a las primeras estimaciones el IMV tendrá un coste anual de 3.000 millones de euros (MISSM, 2020). Con ello, España equipara su gasto en políticas sociales destinadas a la lucha contra la pobreza a la media europea (0,4% del PIB) dado que España aumenta su partida presupuestaria del 0,1% al 0,38% del PIB (Pérez del Prado, 2020).

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA. COMPARACIÓN ESPAÑA - EUROPA

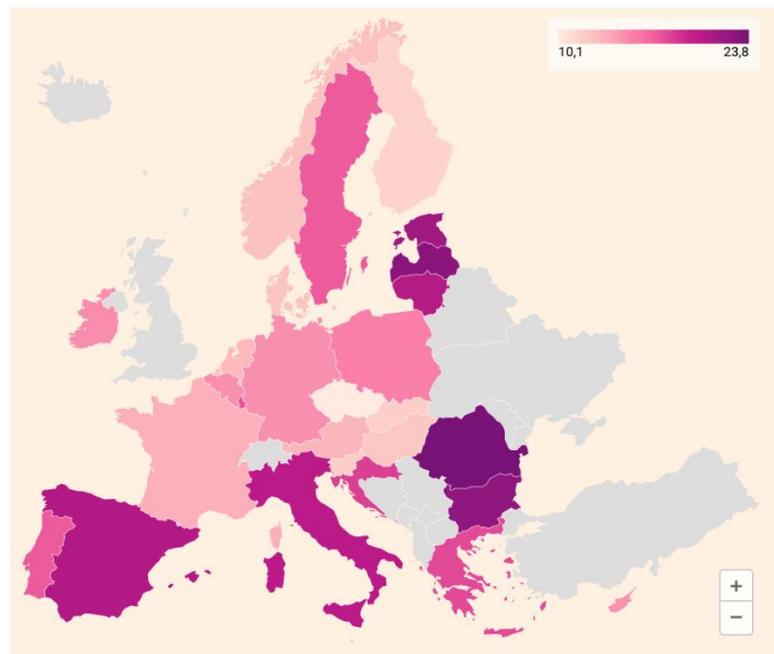
En casi la totalidad de los países de la Unión Europea existe una prestación para combatir el riesgo de pobreza. Como expone Olmeda (1997) son dos los objetivos de las políticas de mínimos garantizados en los países de la Unión Europea:

- 1) Garantizar unos ingresos mínimos a aquellos sectores de población sin recursos o con recursos insuficientes, y
- 2) favorecer la inserción social de los beneficiarios, inserción que se configura, sobre todo, como inserción laboral.

Estos dos objetivos fueron introducidos por primera vez por la Francia en los años ochenta, que además incorporaba los contratos de inserción donde quedaban recogidas los derechos y obligaciones de los beneficiarios (Olmeda, 1997). Muchos países en años posteriores se inspiraron en este programa para elaborar los suyos propios.

En primer lugar resulta conveniente analizar la tasa de riesgo de pobreza en los distintos países de la Unión Europea, por eso mismo se adjunta el siguiente gráfico.

Gráfico 19: Tasa de riesgo de pobreza en la Unión Europea, 2019



Fuente: Captura de pantalla extraída de Expansión (2020)

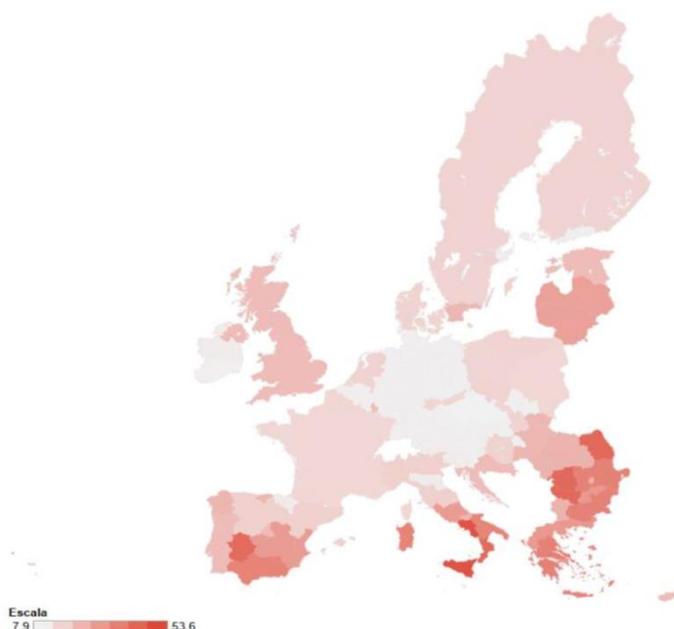
Según los datos publicados por Eurostat, España alcanzó en 2019 la quinta posición de los países con mayor tasa de pobreza de la Unión Europea, con un 20,7%. Rumanía es el país con la mayor tasa, esta es del 23,8%, seguido de Letonia (22,9%), Bulgaria (22,6%), Estonia (21,7%), España (20,7%), Lituania (20,6%) e Italia (20,3%).

Los países con menores tasas de pobreza son Finlandia y República Checa cuyas tasas rondan el 10% y la media de la Unión Europea para 2019 se sitúa en 16,5%. En el caso de los menores de 16 años, España es el tercer país con más niños pobres de Europa, sólo está por delante de él Rumanía y Bulgaria.

Observando el mapa se pueden apreciar tres grupos en la Unión Europea. Los países centroeuropeos con tasas de pobreza inferior a la media, en este grupo cabría incluir a los países nórdicos. Por otro lado se encontrarían los países mediterráneos con tasas de pobreza superiores a la media. Por último cabe distinguir los países del este con los peores datos en los que respecta a tasa de riesgo de pobreza, sin embargo la situación de Polonia es destacable con una tasa del 15,4%, es decir, inferior a la media de la UE (16,5%).

En el primer Capítulo de este trabajo introducíamos la Tasa AROPE, a continuación se adjunta un gráfico que permite comparar a los países de la Unión Europea conforme a esta tasa.

*Gráfico 20: Tasa AROPE por regiones de la UE, 2018*



*Fuente: Captura de pantalla extraída del Informe sobre la Pobreza y la Realidad Social de Navarra, elaborado por el Observatorio de la Realidad Social, 2019*

En este gráfico se ilustra que las regiones sur – este de Europa presentan peores cifras en lo que respecta a este indicador. En el caso concreto de España, los mejores valores de la Tasa AROPE los presentan País Vasco y Navarra. A su vez, en España queda ilustrado una diferencia significativa respecto a esta tasa entre las regiones del norte y las regiones del sur.

En relación al índice de Gini, la media de la Unión Europea-27 para el año 2019, según los datos de Eurostat, es de 0,302, mientras que para España, en este mismo año, el indicador es de 0,33. Por tanto, se puede afirmar que existe mayor desigualdad en los ingresos en España que en la media de los estados de la Unión.

Para tratar de hacer frente a la pobreza, todos los países de la Unión Europea han desarrollado programas de rentas mínimas. Los diferentes sistemas de rentas mínimas de la Unión Europea son muy heterogéneos y han sufrido sendas modificaciones con el fin de lograr incentivar la incorporación al mercado de trabajo de sus beneficiarios. Parte de la literatura, para ilustrar la heterogeneidad de estas políticas se ha referido a ellas como “un complejo mosaico” (Ayala, 2019). El *Mutual Information System on Social*

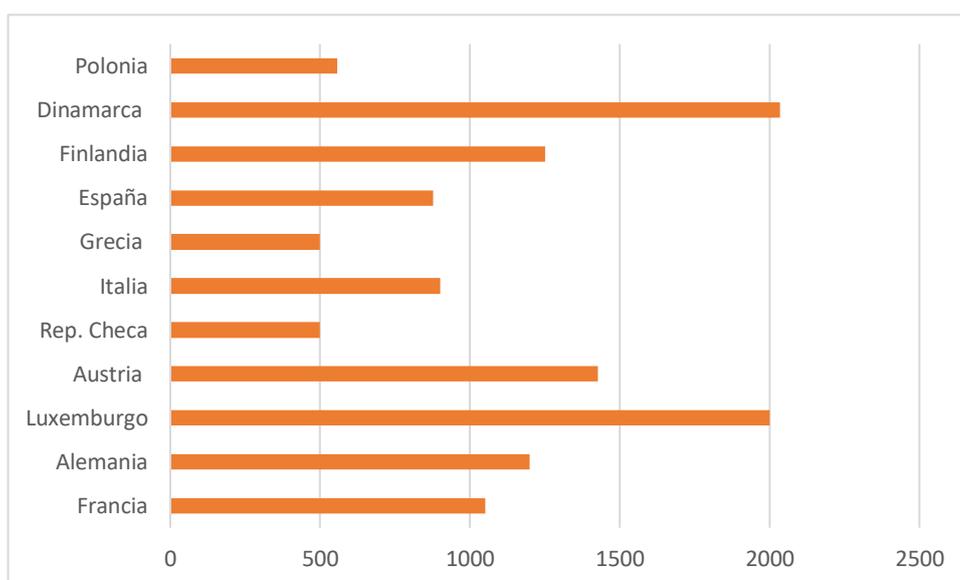
*Protection* elabora anualmente tablas con las características de cada uno de los programas de la Unión Europea.

El primer rasgo diferenciador se encuentra en que algunos países decantan por una única prestación que trate de dar cobertura al riesgo general de pobreza, mientras que otros prefieren crear un sistema asistencial diversificado que combine distintas prestaciones que den cobertura a riesgos específicos (prestaciones por hijo a cargo, monoparentalidad etc.). Atendiendo a los datos del MISSOC (2020), los países que contemplan mínimos específicos son: Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. Los demás países optan por tener una prestación general.

En segundo lugar, se observan diferencias respecto a las cuantías. Además, como ocurría en España, se pueden apreciar disparidades dentro de un mismo país en: Austria, Dinamarca, Alemania, Letonia, Lituania y España. Asimismo existen diferencias acerca de cómo se establece la cuantía y como se actualiza año tras año.

En el siguiente gráfico se indican las cuantías de los algunos países de la Unión Europea para el supuesto de hecho de dos adultos y dos menores.

*Gráfico 21: Cuantía de las prestaciones para los hogares formados por dos adultos y dos menores, 2020*

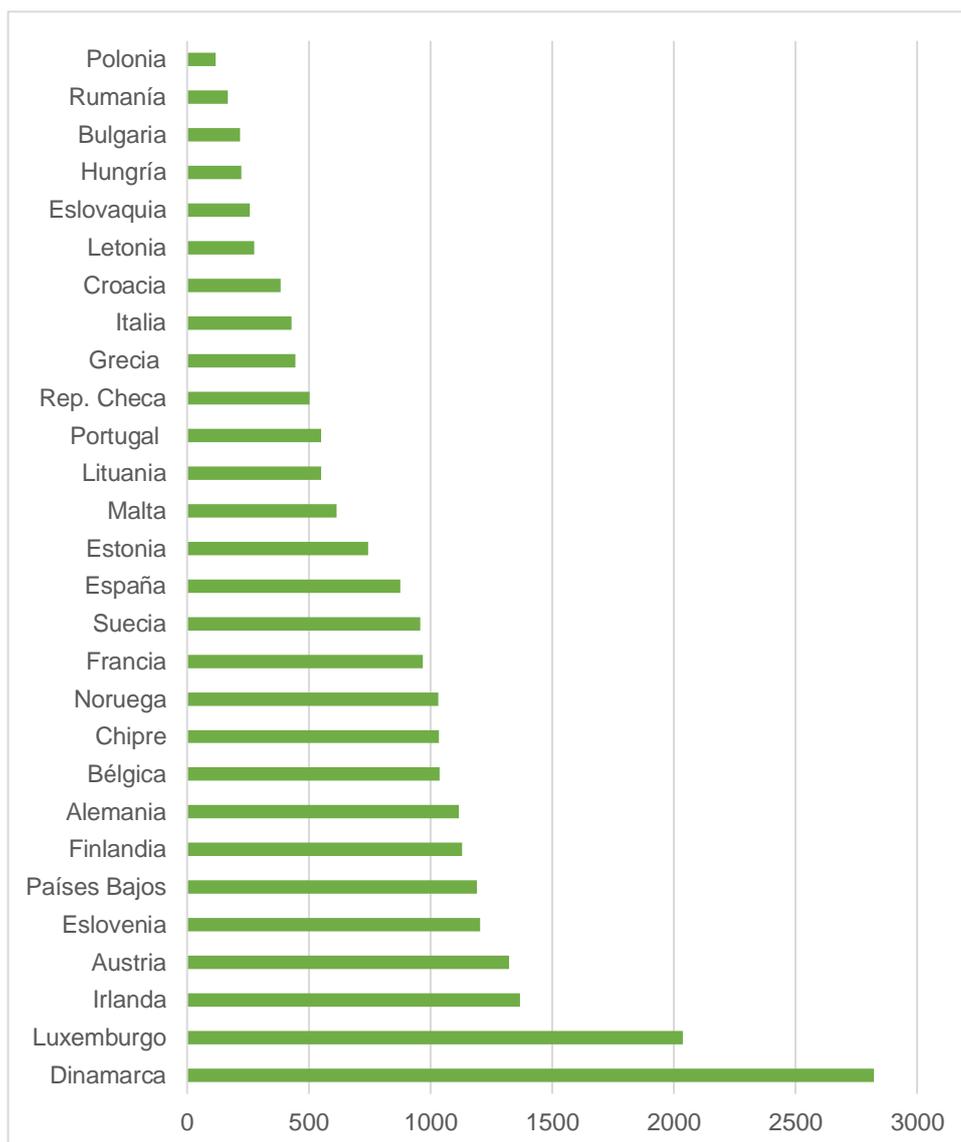


*Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del MISSOC*

Se puede observar que en Europa existen diferencias respecto a la cuantía entre los Estados. Los países nórdicos se caracterizan por tener las prestaciones más altas, seguidos por los países centroeuropeos. Los países mediterráneos presentan cuantías inferiores a la media. Los datos de España corresponden a la prestación por IMV. Por último, estarían los países del este con las cuantías más bajas.

Las diferencias de desarrollo económico favorecen que la comparación de los datos de las cuantías de las prestaciones se haga siguiendo la regla de paridad de poder adquisitivo, dado que así se tienen en cuenta los precios de los productos de cada país, y no solo el tipo de cambio de la divisa nacional. Teniendo en cuenta esto, se ha elaborado el siguiente gráfico donde se compara la cuantía establecida para el caso de una pareja con dos menores a cargo y se ha tomado como base de referencia el nivel medio de vida en España.

Gráfico 22: Cuantías de las prestaciones en paridades de poder adquisitivo, pareja con dos hijos menores, 2020

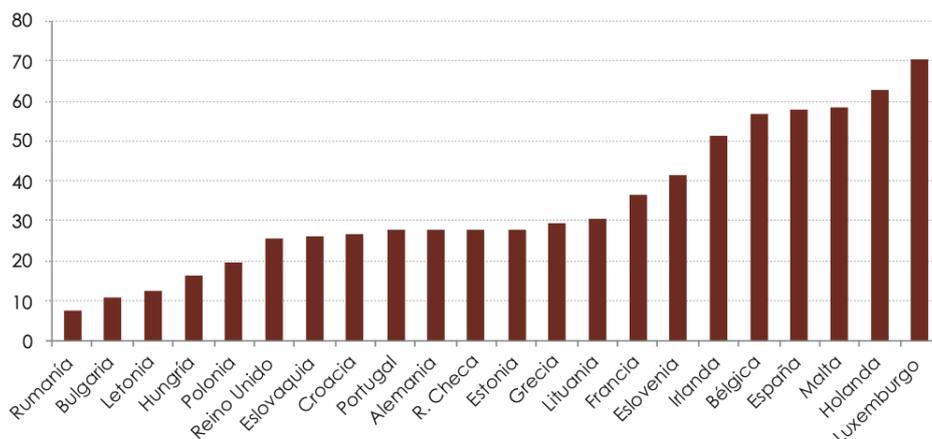


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Newwtral (2020) y MISSOC (2020)

La situación política y la capacidad económica determinan los niveles de prestación de estos programas. Podemos distinguir un primer grupo formado por los países nórdicos y los centroeuropeos, con la inclusión de Irlanda. Por otro lado se encontrarían los países del este, con prestaciones bastante bajas. Se distingue a su vez el modelo mediterráneo en una situación intermedia, aunque las prestaciones son más bajas que la media. Algunos autores hablan de una Europa a dos velocidades, sin embargo es más correcto hablar de tres.

A pesar de que no todos los países utilicen el SMI para estimar las cuantías, puede ser interesante ver la relación existente entre uno y otro en los países. A continuación se adjunta un gráfico que compara el SMI y las cuantías básica de las rentas mínimas de cada uno de los países de la UE-28.

Gráfico 23: Relación entre las cuantías de las rentas y el salario mínimos, 2018



Fuente: Captura de pantalla extraída de AIReF (2019)

En el gráfico los datos para España corresponden a la media de las CCAA para 2016. En la actualidad, 2021, la cuantía básica en España del IMV es de 461,5 euros, mientras que el SMI es de 1108,3 euros (considerando 12 pagas). Por lo que la relación entre uno y otro es del 41,6%, peor que la situación representada en el gráfico. Sólo para Irlanda, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, la cuantía es superior al 50% del SMI. En este último país mencionado es donde ambos valores están más próximos. Sin embargo, la inmensa mayoría de países la cuantía de las rentas mínimas no alcanza el 30% del salario mínimo del país, y para el caso de los países del este la cuantía no llega al 20%. Se puede afirmar que en casi la totalidad de los países europeos, las cuantías no son suficientes para ofrecer garantía de protección adecuada (Cantillon et al., 2017).

En tercer lugar, existen diferencias en cuanto a la gestión de la prestación. La gestión de estas prestaciones puede ser centralizada, territorial o mixta (MISSOC, 2020). Siendo central para Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Irlanda, Malta, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia. Mientras que la gestión es territorial para el caso de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Lituania y Suecia. Por último, en Croacia, Grecia, Letonia, Luxemburgo, Rumanía y Países Bajos la gestión es mixta.

Podría inferirse que en aquellos países con una descentralización de los poderes del estado similar a la de España, como en Alemania y en Austria, el sistema se encuentra descentralizado y presenta disparidades respecto a la cuantía entre las regiones.

Otra de las diferencias se observa atendiendo a las condiciones de acceso a estos programas (MISSOC, 2020). Todos los países vinculan la prestación a ser residente legal de ese país. Como se ha comentado en apartados anteriores en España solamente tienen acceso a estos programas los residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia, también es el caso para Croacia, Francia, Alemania, Malta, Letonia, Lituania, Países Bajos, Suecia, Grecia, Hungría entre otros. En cambio, existen países con requisitos más restrictivos como Bélgica que exige residentes nacionales y de la Unión Europea con más de tres meses de residencia o Italia y Dinamarca y Luxemburgo que exige 10, 7 y 5 años de residencia respectivamente, independientemente de la nacionalidad.

La última diferencia para destacar se observa respecto a la duración de la prestación. En la mayoría de los países esta prestación tiene un carácter ilimitado, dado que es prorrogable mientras subsista la situación de vulnerabilidad. Sin embargo, Italia exige una duración máxima de 18 meses y Eslovenia de 9 meses y sólo en determinados casos de 12 meses (MISSOC, 2020).

A pesar de todas las diferencias expuestas, todos los países condicionan la prestación a la búsqueda activa de empleo, sujeta a algunas excepciones (edad, problemas de salud etc.). Es decir, se exige registro en las oficinas públicas de empleo y participación en medidas de activación del empleo. Sin embargo, difieren en que la no participación en estas actividades en algunos países da lugar a la pérdida de la prestación, mientras que en otros no, pero frecuentemente viene aparejado con medidas sancionadoras, como la reducción de la prestación (AIReF, 2019).

Por último, cabe destacar que algunos países como Dinamarca o Hungría incluyen en sus programas que a cambio de la prestación los beneficiarios participen en trabajos de interés colectivo (Sanzo, 2013). Siendo obligatorio el desempeño de dichos trabajos en países como Eslovaquia, Rumania o Lituania. En España durante la elaboración del IMV se ha planteado que los beneficiarios desempeñen trabajos de colaboración social como jardinería, limpieza de calles o reforestación (García, 2020). Sin embargo, esta medida no ha entrado aún en vigor. Esta fórmula ya se aplica a los desempleados que a cambio de la prestación el SEPE puede exigirles el desempeño de un trabajo de colaboración social (Fauca, 2020).

La literatura ha tratado de conciliar una serie de parámetros para agrupar a los países tanto europeos como a los demás (Ayala, 2015):

- Sistemas de protección selectivos. Estos sistemas destacan por prestaciones asistenciales de orientación residual y restrictiva. Son más propios de países fuera de la Unión Europea como Australia o Nueva Zelanda.
- Redes de protección integradas. Estos programas destacan por la centralización en la gestión y por tener niveles de adecuación elevados. Dentro de este programa se encontraría Reino Unido.
- Sistemas de asistencia social dual. El carácter dual de estos sistemas viene dado ya que cuentan con una prestación para combatir el riesgo general de pobreza, así como diferentes ayudas para combatir contingencias específicas. En esta categoría también incluiríamos a Francia, Bélgica y Luxemburgo. Se ha mencionado anteriormente que los autores suelen incluir a España y a los demás países mediterráneos en esta categoría. Sin embargo, como se ha apuntado previamente se le suele añadir a estos países la denominación "limitada", dada la protección menor que ofrecen sus programas.
- Modelo de los países nórdicos. Destacan por la extensión de sus prestaciones. Es el propio de Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Suecia. Existe una universalización de los servicios públicos. Los países nórdicos tienen niveles muy bajos de desigualdad social, pobreza y exclusión social.
- Sistemas descentralizados territorialmente y discrecionales. Son propios de Suiza y Austria y del centro de Europa.
- Modelos de los países del Este. Son sistemas con cuantías bajas y de gestión centralizada generalmente.

Es preciso tener en cuenta que no existe un criterio único, y otros autores como Bontout et al. (2015) los clasifican atendiendo a los resultados que han obtenido, es decir, en relación con la reducción de la pobreza y a la activación del empleo. En su trabajo presentaban que los mejores resultados en cuanto los han obtenido Suecia, Dinamarca, Holanda, Eslovenia, Austria, Luxemburgo, Chipre, Francia, Bélgica,

Alemania y Finlandia (Bontout et al., 2015). Otros autores como Frazer y Malier (2009), clasificaron a los países de la Unión atendiendo a la complejidad y cobertura de sus programas.

Para paliar estas notables diferencias, tanto en la elaboración de la normativa y en consecuencia, en los resultados tan diversos; el Comité Económico y Social Europeo (2013) resaltó la necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva marco, sin embargo, varios autores han puesto de relieve la complejidad que esto supondría debido a las diferencias económicas y de los sistemas de protección entre otros (Vandenbroucke et al., 2012).

En conclusión, el grado de cobertura de los programas de rentas mínimas en Europa es muy diverso entre los Estados Miembros, siendo el de mayor protección el de los países nórdicos. La implementación del IMV en España acerca nuestro país al gasto medio de la UE en políticas sociales, y se espera que ampare a un mayor número de personas que antes carecían de cobertura, en torno a 800.000. Por ello la aprobación del IMV atiende a indicadores de pobreza y a la situación de emergencia social provocada por la pandemia COVID 19. No obstante los índices objeto del presente estudio sitúan a España en peor lugar que sus compatriotas europeos, en concreto, nuestro País presenta una tasa de riesgo de pobreza del 20,7%, la quinta más alta dentro de la UE, donde la media es del 16,5%.

El IMV se condiciona a la búsqueda activa de empleo y es compatible con el trabajo, siendo estos dos elementos esenciales para no crear un efecto desincentivador de sus beneficiarios en la incorporación al mercado laboral. A pesar de que el IMV sea compatible con las RMI autonómicas, al no haberse aprobado aún el Reglamento que lo desarrolla quedan lagunas por resolver, como por ejemplo de qué manera se va a beneficiar a las entidades que colaboren en la inclusión laboral de los perceptores del IMV. Para lograr los objetivos de reducción del riesgo de pobreza y, la exclusión social y laboral, es esencial que las CCAA modifiquen sus programas de rentas mínimas, dado que algunos han quedado obsoletos desde la aprobación de esta medida, al ofrecer menor cobertura que la contemplada en el IMV.

## 4. CONCLUSIONES

La crisis económica de 2008 agudizó la tasa de riesgo de pobreza pasando de un 19,8% a un 22,2% en seis años. A partir de 2014 la economía española comienza a recuperarse, sin embargo, la tasa de pobreza siguió aumentando. Sólo será transcurridos tres años desde el final de la crisis, es decir hasta 2017, con un crecimiento intenso del PIB, cuando el porcentaje de población en riesgo de pobreza comenzará a disminuir.

En el año 2019 la tasa de riesgo de pobreza en Europa se situó en una media del 16,5%, mientras que en España fue del 20,7 %, la quinta más alta de UE, lo que significa que 9,7 millones de personas se encontraron en riesgo de pobreza, cifra que si bien supone una mejora de ocho décimas con respecto a los datos del año 2018, sin embargo se encuentra en valores superiores a los del inicio de la crisis del 2008.

Existen grandes diferencias entre el norte y sur de nuestro País en relación a la tasa de riesgo de pobreza, pues en el 2019 el norte tiene una tasa que ronda el 20%, a pesar de que Navarra y País Vasco registran valores inferiores a un 15%, mientras que el sur presenta tasas por encima del 30%. También existen diferencias significativas entre hombres y mujeres, de forma que en el mismo año 2019 las mujeres tenían una tasa del 21,1%, frente a un 20,2% para los hombres.

El análisis de la tasa de riesgo de pobreza según grupos de edad, y respecto del período 2008 – 2019, destaca la disminución para los mayores de 65 años, lo que permite concluir que tras la jubilación el riesgo de pobreza disminuye al tener el derecho a una pensión contributiva o no contributiva. Por otro lado, los menores de 16 años en son los que mayores tasas de riesgo de pobreza han registrado en el período de estudio. En el año 2019 la ONU señaló que España tenía una de las tasas de pobreza infantil más altas de Europa a pesar de ser la cuarta economía de la región.

Analizando la tasa de riesgo de pobreza según situación laboral se aprecia que estar parado aumenta la probabilidad de ser pobre, pero tener empleo no garantiza no serlo. Esto se debe a problemas estructurales del mercado de trabajo español, como los bajos salarios o la temporalidad. En 2019 la tasa para la población desempleada fue de 43,3%, es decir, un 12% superior a la del año 2008 que fue del 31,2%.

Por último también se han analizado las tasas de pobreza en relación con otras variables como el nivel de estudios, que permite concluir que a mayor nivel de estudios menor probabilidad de ser pobre. En relación con el tipo de hogar, las familias monoparentales con uno o más hijos dependientes son las que presentan tasas de riesgo de pobreza más altas, en torno al 41% en 2019, y es preciso tener en cuenta que más del 80% de estos hogares están a cargo de una mujer.

Para hacer frente a esta situación las CCAA a lo largo de los años noventa han desarrollado programas de rentas mínimas que se configuran como la última red de protección a las personas en situación de pobreza o exclusión social. Estos programas presentan diferencias muy significativas en lo que respecta a sus requisitos, condiciones y grado de cobertura entre las distintas comunidades autónomas, lo que genera que un mismo supuesto de hecho puede dar lugar a que una persona sea beneficiaria en una región mientras que en otra no. Esto contrasta con el art.139.2 de la Constitución que afirma que *“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”*.

Estos programas han demostrado que son limitados para la consecución de los objetivos propuestos, es decir, para la reducción de la pobreza y/o exclusión social y

laboral, pues sólo un 20% de los potenciales beneficiarios de la prestación han tenido acceso a ella. Además las cuantías en todas las CCAA se encuentran por debajo del umbral de pobreza (siendo este en 2019 de 9.009 euros por persona) por lo que difícilmente aseguran la cobertura de las necesidades básicas. Pero a pesar de estas deficiencias, los programas de rentas mínimas han amortiguado la situación crítica que se generó en nuestro país tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en el 2008. En la actualidad destacan País Vasco, Navarra y Asturias por la cobertura de sus programas en relación con el resto de las comunidades.

Estas medidas han iniciado un debate sobre su eficacia para reducir la pobreza o para lograr la incorporación al mercado de trabajo. Ha quedado constatado por diferentes estudios su capacidad para reducir el riesgo de pobreza entre sus perceptores y tampoco se puede hablar de un posible efecto de “pobreza crónica” dado que la mayoría de sus beneficiarios son de corta duración. Respecto a sus efectos en el mercado laboral, los programas que se vinculan con la búsqueda activa de empleo y además son compatibles con el trabajo, son los que registran los mejores resultados. Por otra parte los programas de formación y orientación han mostrado efectos muy positivos entre sus participantes aumentando su probabilidad de encontrar un trabajo.

La escasa cobertura de los programas de rentas mínimas autonómicas, unido a las grandes disparidades entre las comunidades y a la crisis sanitaria por la COVID 19 llevaron en el año 2020 a que se aprobase el Ingreso Mínimo Vital. La aprobación de esta prestación cuenta con el respaldo de la Constitución y de las numerosas resoluciones del Parlamento Europeo que han tratado de animar la generalización de los sistemas de RMI.

El IMV condiciona la prestación a la búsqueda activa de empleo y se hace compatible con el trabajo, así como presenta estímulos para incentivar la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral. Su cuantía básica es inferior a la media de la establecida en las CCAA, aunque dicha media viene condicionada por la mayor cuantía establecida por el País Vasco, Navarra y la Comunidad de Valenciana.

El IMV es compatible con rentas mínimas autonómicas, para que conjuntamente se logren los objetivos de reducción de la pobreza y/o exclusión social y laboral. Sin embargo, a día de presentación de este trabajo aún no se ha aprobado el Reglamento que debería desarrollar esta Ley por lo que aún hay algunas lagunas por resolver, como por ejemplo como se va a configurar el apoyo del sector privado a los programas de inserción laboral.

En Europa también se puede apreciar que existe una diferencia respecto a las tasas de pobreza y otros indicadores entre los países del norte con mejores resultados que los los países mediterráneos y los del este. En relación con los países europeos, España presenta un sistema asistencial social dual, dado que cuenta con una prestación para combatir el riesgo general de pobreza así como diferentes ayudas para combatir contingencias específicas. El programa español es limitado debido a que ofrece una protección menor que otros países integrantes de esta categoría. El IMV va a suponer un coste de 3.000 millones con arreglo a los presupuestos generales y junto con la labor de las CCAA, permitirá una mejora de la cobertura y un acercamiento a la media europea en lo que respecta al gasto en protección social, aunque existe el riesgo de que las CCAA destinen su presupuesto para las rentas mínimas a otros fines con la excusa que el Estado ya se encargará de dar cobertura al riesgo de pobreza.

La crisis del coronavirus iniciada en el año 2020 produjo un aumento considerable de la pobreza en todos los países del mundo, lo que provocará que se aprueben medidas para dar cobertura a la emergencia social que conlleva. España no ha

recuperado en los indicadores analizados los datos previos a la crisis del 2008, y se espera que la situación se agrave debido a la pandemia.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN COLODRÓN, C., LORENCES RODRÍGUEZ, J. Y SAMPEDRO CARRERA, ELISEO (2000):** “Determinantes del salario de reserva de España: un análisis de corte transversal”, Documento de trabajo, Universidad de Oviedo, 209, pp. 1-26. Disponible en: <https://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/45815>
- AGUILAR, M., ARRIBA, A. Y MORENO, G. (2019):** “La garantía de ingresos mínimos”, FOESSA, *VIII Informe FOESSA* Madrid: FOESSA. Disponible en: <http://bit.ly/2GzmMee>
- ALTO COMISIONADO CONTRA LA POBREZA INFANTIL (2021):** *Madre no hay más que una: monoparentalidad, género y pobreza infantil*. Disponible en: <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/madre-no-hay-m%C3%A1s-que-una-monoparentalidad-g%C3%A9nero-y-pobreza-infantil>
- ASPACHS, O., DURANTE, R., MONTALVO, J.G., MESTRES DOMÈNECH, J., REYNAL-QUEROL, M. (2020):** “Evolución de la desigualdad en tiempo real: impacto de la reactivación económica”, CaixaBank Research. Disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/es/node/8881/printable/print>
- ARRIBA A. (2014):** “El Papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*”, Fundación FOESSA. Disponible en: [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/04112014003\\_757\\_2107.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014003_757_2107.pdf)
- AYALA CAÑÓN, L. (2019):** “El sistema de garantía de ingresos en España”, Revista Diecisiete, Nº1, pp. 179 – 183. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7423730>
- AYALA CAÑÓN, L. (2020):** “El sistema de garantía de Ingresos en España: una nota a vista de pájaro”, Revista DIECISIETE 2019, nº1, Madrid, pp. 179 – 183. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7423730>
- ARREONDAS, M. (2020):** “La Unión Europea se compromete con los derechos sociales en la cumbre de Oporto”, Atalayar. Disponible en: <https://atalayar.com/content/la-uni%C3%B3n-europea-se-compromete-con-los-derechos-sociales-en-una-cumbre-en-oporto>
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2019):** *Los programas de rentas mínimas*. Disponible en: [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf)
- BARGAIN, O. Y DOORLEY, K. (2011):** “Caught in the trap? Welfare’s disincentive and the labor supply of single men”, *Journal of Public Economics*, 95, pp. 1096-1110. Disponible en: [10.1016/j.jpubeco.2011.05.007](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.05.007)
- BERGANTIÑOS, N., FONT R. Y BACIGALUPE A. (2017):** “Las Rentas Mínimas de Inserción en época de crisis: ¿existen diferencias en la respuesta de las Comunidades Autónomas?”, *Papers*, 102 (3), Universidad del País Vasco, pp. 1-22. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2315>
- BONTOUT, O., MAESTRI, V. Y VAALAVUO, M. (2015):** “Efficiency and effectiveness of social protection systems, in Employment and social developments in Europe”, Parte 2, Capítulo 2, pp. 286. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/344888595\\_The\\_efficiency\\_and\\_effectiveness\\_of\\_social\\_protection\\_systems\\_over\\_the\\_life\\_course](https://www.researchgate.net/publication/344888595_The_efficiency_and_effectiveness_of_social_protection_systems_over_the_life_course)

- BOVER, O., ARELLANO, M. Y BENTOLILA, S. (2002):** “Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle”, *Economic Journal*, 112, pp. 223–265. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/798418>
- CALIENDO, M. Y SCHMIDT, R. (2016):** “Youth unemployment and active labor market policies in Europe”, *IZA Journal of Labor Policy*, 5 (1). Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s40173-016-0057-x>
- CANTILLON, B., MARCHAL, S., Y LUIGJES, C. (2017):** Decent Incomes for the Poor: Which Role for Europe? *Journal of Common Market Studies*, 55(2), 240–256. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1111/jcms.12486>.
- CANTÓ, O. (2019):** La Seguridad Social y su papel ante situaciones de pobreza, Seminario sobre la Seguridad Social en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Disponible en: <https://revista.seg-social.es/2019/07/10/la-seguridad-social-y-su-papel-ante-situaciones-de-pobreza/>
- CHABANNES, M. (2020):** Un nuevo derecho para la ciudadanía: El Ingreso Mínimo Vital, *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, nº1, pp. 270 – 290. Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/10441>
- DE LA RICA, S. Y GORJÓN, L. (2018):** El Impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi, ISEAK, pp. 1 – 19. Disponible en: [https://iseak.eu/wp-content/uploads/2018/07/delaRica\\_Gorjon\\_2018-1.pdf](https://iseak.eu/wp-content/uploads/2018/07/delaRica_Gorjon_2018-1.pdf)
- EAPN (2020):** El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008 – 2019, Secretaría Técnica EAPN – ES, 10º Informe, Madrid. Disponible en: [https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe\\_AROPE\\_2020\\_Xg35pbM.pdf](https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf)
- EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J., GOUGH, I. Y WHITEFORD, P. (1996) :** “Social Assistance in OECD countries: Synthesis report”, Londres: HMSO. Disponible en: <https://eprints.whiterose.ac.uk/73427/1/>
- EXPANSION (2020):** España se sitúa como el quinto país europeo con más pobreza. Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/2020/10/16/5f897779e5fdea13338b4592.html>
- FAO (2020):** *Los trabajadores migrantes y la pandemia de Covid – 19*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca8559es/CA8559Es.pdf>
- FAUCA, J.A. (2020):** “Quién cobre el ingreso mínimo vital tendrá que aceptar realizar trabajos para la comunidad”, *El Confidencial Digital*. Disponible en: <https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/dinero/quien-cobre-renta-minima-tendra-aceptar-realizar-trabajos-comunidad/20200807121638153758.html>
- FERNÁNDEZ MAILLO, G. (2013):** “El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis”, *Documentación Social*, 166, pp. 169-191. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4316886>
- FRAZER, H. AND E. MARLIER (2009):** “Minimum Income Schemes Across The EU Member States”, Report of the EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, Comisión Europea.
- FRAZER, H. Y MARLIER, E. (2016):** “Minimum Income Schemes in Europe”, A study of national policies (Issue January). Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- GALEAN, A., GORJÓN, L. Y VEGA-BAYO, A. (2019):** “The impact of unemployment insurance benefits on Job Finding in Spain”, ISEAK, pp. 18. Disponible en: <https://iseak.eu/documentos/the-impact-of-unemployment-insurance-benefits-on-job-finding-in-spain/>
- GARCÍA, Y. (2020):** “Diferencias y similitudes entre el Ingreso Mínimo Vital y las rentas de inserción de las comunidades autónomas”, *Newwtral*. Disponible en:

- <https://www.newtral.es/ingreso-minimo-vital-diferencia-comunidades-autonomas/20200619/>
- GONZÁLEZ, S. (2020):** Estar empadronado no significa tener la residencia, condición para obtener el Ingreso Mínimo Vital, Newwtral. Disponible en: <https://www.newtral.es/ingreso-minimo-vital-empadronamiento-permiso-residencia/20200604/>
- GRAVERSEN, B., & JENSEN, P. (2010):** “A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 546-569. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40783304>
- HURST, P. (2007):** “2Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles”, FAO, pp 51. Disponible en: <http://www.fao.org/3/bp976s/bp976s.pdf>
- IMMERVOLL, H., JENKINS, S. Y KÖNIGS, S. (2015):** “Are recipients of social assistance ‘benefit dependent’? Concepts, measurement and results for selected countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 162, París. Disponible en: [10.1787/5jxrcmgpc6mn-en](https://doi.org/10.1787/5jxrcmgpc6mn-en)
- LAPARRA, M. (2018):** *Toda persona que pueda trabajar y cobrar la Renta Garantizada tendrá un empleo antes de los dos primeros años.* Disponible en: [http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2018/02/26/Plan+de+inclusion.htm](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2018/02/26/Plan+de+inclusion.htm)
- LA VANGUARDIA (2019):** *Sólo ocho de cada cien personas pobres cobran la renta mínima de inserción.* Disponible en: [https://www.lavanguardia.com/vida/20191030/471291760195/solo-ocho-de-cada-cien-personas-pobres-cobran-la-renta-minima-de-insercion.html#:~:text=Madrid%2C%2030%20oct%20\(EFE\),diferencias%20abismales%20entre%20comunidades%20aut%C3%B3nomas](https://www.lavanguardia.com/vida/20191030/471291760195/solo-ocho-de-cada-cien-personas-pobres-cobran-la-renta-minima-de-insercion.html#:~:text=Madrid%2C%2030%20oct%20(EFE),diferencias%20abismales%20entre%20comunidades%20aut%C3%B3nomas)
- LAKNER, C., YONZAN, N., GERSZON MAHLER, D., ANDRES CASTANEDA AGUILAR, R. Y WU, H. (2021):** “Últimas estimaciones del impacto de la Covid-19 en la pobreza mundial”, Banco Mundial. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/datos/ultimas-estimaciones-del-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-la-pobreza-mundial-repaso>
- LALIVE, R. Y ZWEIMÜLLER, J. (2004):** “Benefit entitlement and unemployment duration. The role of policy endogeneity”, *Journal of Public Economics*, 88 (12), pp. 2587-2616. Disponible en: [10.1016/j.jpubeco.2003.10.002](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.002)
- LEMIEUX, T. Y MILLIGAN, K. (2004).** “Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity”, *Center For Labor Economics, Working Papers*, 70, pp. 20. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.05.014>
- LUQUE BALBONA, D. Y GUILLÉN, A. M. (2021):** “El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social?”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 175, pp. 85 - 104. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.175.85>
- MARÍ-KLOSE P. y MORENO FUENTES, J.F. (2016):** “A grandes males razonables remedios”, *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2016/02/12/opinion/1455271013\\_829169.html](https://elpais.com/elpais/2016/02/12/opinion/1455271013_829169.html)
- MARTÍN GINER, A. (2007):** “La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”, *Cuadernos De Trabajo Social*, 20, pp. 297 - 307. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0707110297A>
- MATO DÍAZ, F.J. (2019):** “Crisis, recuperación y flujos de entradas y salidas en programas de rentas mínimas: el caso de Asturias”, *PanoramaSocial*, nº 29, pp. 137 – 153.
- MENA ROA, M. (2021):** *Hostelería y turismo, los sectores más afectados por los ERTE de España,* Statista. Disponible en:

- <https://es.statista.com/grafico/23901/numero-de-trabajadores-en-erte-en-espana-en-2020-por-sector-de-actividad/>
- MILLER MOYA, L.M. (2019):** “Política de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?”, *PanoramaSocial*, nº 29, pp. 109 – 116.
- MOISES MARTÍN, J. (2020):** *Estimación del efecto del Covid-19 en la pobreza y la distribución de la renta en España*, Oxfam Intermón. Disponible en: <https://oxfam.app.box.com/s/ewkxpwf6amaux3rq2fb3hri5zxqj6s8l>
- MORENO, M.A. (2011):** “¿Qué es el Coeficiente de Gini?”, *El Blog Salmón*. Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-es-el-coeficiente-de-gini>
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2019):** Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Disponible en: <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>
- MONEREO PEREZ, J.L. (2020):** La Renta Mínima Garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “Sociedad del Riesgo”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 10, nº 2/2020, pp. 1 - 82. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5074>
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989):** “Crisis y futuro del estado de Bienestar”, Alianza Universidad, p. 25. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=512567>
- NOGUERA, J.A. (2019):** “El debate político sobre la garantía de rentas en España: la propuesta de los partidos y sindicatos”, *PanoramaSocial*, nº 29, pp. 71 – 87.
- NOGUERA, J.A. (2019):** “Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro”, *Observatorio Social de la Caixa*, pp. 40 - 59
- OCDE (2019):** *Pensions at a Glance*, OECD iLibrary. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019\\_b6d3dcfc-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en)
- OLMEDA FREIRE, G.B. (1997):** “La Renta Mínima Garantizada: A caballo asistencial, la seguridad social y la política de empleo”, *Revista de treball, economia i societat*, nº7, pp. 33 – 56. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266060>
- ORDIZ, E. (2020):** “España deja de ser un verso suelto en Europa: ¿Qué similitudes tiene el Ingreso Mínimo con las medidas de otros países?”, *20 Minutos*. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4274679/0/espana-ingreso-minimo-vital-comparativa-europa-paises/>
- PARTIDO POPULAR (2015):** “Seguir avanzando”, Programa Electoral, p. 126. Disponible en: <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf>
- PERIS-CANCIO, L.F. (2021):** “Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV)”, *Revista Española de Sociología*, nº30, pp. 1 – 10. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/87548/64603>
- PÉREZ DEL PRADO, D. (2020):** “Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital”, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, Madrid, Capítulo 12, pág. 369.
- PODEMOS (2016):** *Cambiar España: 50 pasos para gobernar juntos*, Programa Electoral. Disponible en: [https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/05/acuerdo26J\\_final.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/05/acuerdo26J_final.pdf)
- PSOE (2016):** Programa Electoral. Disponible en: <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

- RODRIGO, B. Y LARRAZ, I. (2020):** “De Ceuta a Dinamarca: así era y así es la renta mínima en España frente a la UE”, Newwtral. Disponible en: <https://www.newtral.es/renta-minima-espana-europa-ingreso-minimo-vital/20200528/>
- REBOLLO-SANZ, Y. F., Y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2015):** “Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain”, *SERIEs*, 6 (1), pp. 1-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13209-014-0120-z>
- RED2RED (2020):** *Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid*, Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social, pp. 1 – 68. Disponible en: [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe\\_final\\_imvcm.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_final_imvcm.pdf)
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J.R. Y DíEZ GUTIÉRREZ, E.J. (2017):** “Educación y pobreza. Crítica de los programas de rentas mínimas de inserción”, *Prácticas innovadoras inclusivas: retos y oportunidades*, pp. 2327-2339. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6459229>
- SÁNCHEZ MORALES, M.R. Y DÍAZ MORENO, V. (2017):** “El futuro del Estado de Bienestar en Europa”, Uned-Gets, Madrid. Disponible en: [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1132-12962017000200015](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962017000200015)
- SANTA CRUZ DíEZ, B. (2019):** “El debate parlamentario sobre la prestación de ingresos mínimos”, *Observatorio Social de la Caixa*, pp. 62 – 86.
- SANZO GONZÁLEZ, L. (2013):** “La política de garantía de ingresos en Euskadi”, *Zerbitzuan: Gizarte zertbitzietarako aldizkaria*, *Revista de servicios sociales*, nº 53, pp. 9 – 28. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4377505>
- SANZO GONZÁLEZ, L. (2017):** “La condicionalidad en la política de garantía de ingresos en Euskadi”, *Zerbitzuan: Gizarte zertbitzietarako aldizkaria*, *Revista de servicios sociales*, nº 64, pp. 57 – 67. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6218879>
- SANZO GONZÁLEZ, L. (2018).** “La política de garantía de ingresos en España”, *Revista de Servicios Sociales*, nº 65: 41-51. Disponible en: [http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La politica de garantia de ingresos.pdf](http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La_politica_de_garantia_de_ingresos.pdf)
- SANZO GONZÁLEZ, L. (2019):** “Las rentas mínimas en España, VIII Informe FOESSA”, pp. 1- 42. Disponible en: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>
- SAVE THE CHILDREN (2018):** *El Coste de la Crianza*, pp. 1-8. Disponible en: [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/el\\_coste\\_de\\_la\\_crianza\\_email.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/el_coste_de_la_crianza_email.pdf)
- SOLA ESPINOSA, J. Y CAMPILLO POZA (2018):** “La precarización en su contexto”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 140, pp. 51-63. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6312611>
- VALDUEZA BLANCO, M. D. (2019):** “La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral”, *Panorama Social*, nº 29, pp. 51 – 68.
- VANDENBROUCKE, F., HEMERIJCK, A. Y PALIER, BRUNO (2011):** “The EU Needs a Social Investment Pact”, *OSE Paper Series*. (Opinion paper No. 5).
- UNICEF (2020):** “Mundos de influencia, ¿Cuáles son los determinantes del bienestar infantil en los países ricos?”, *Report Card 2020*, nº 16. Disponible en: <https://www.unicef.es/publicacion/mundos-de-influencia-report-card-2020>
- VÁZQUEZ BURGUILLO, R. (2021):** “Trampa de pobreza”, *Economipedia*. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/trampa-de-la-pobreza.html>
- VELARDE, G. (2021):** “El gasto público se desata por encima del 50% del PIB, azuzado por el Covid”, *El Economista*, Madrid. Disponible en:

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11161852/04/21/El-gasto-publico-se-desata-por-encima-del-50-del-PIB-azuzado-por-el-Covid.html>

**VOOREN, M., HAELERMANS, C., GROOT, W. Y MAASSEN VAN DEN BRINK, H. (2019):** "The effectiveness of Active Labor Market Policies: A meta-analysis", *Journal of Economic Surveys*, 33 (1), pp. 125-149. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/joes.12269>

## **LEGISLACIÓN**

**Asamblea General de la ONU (1948):** Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). Paris.

**Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010,** EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM/2010/2020 final).

**Constitución Española de 1978** (B.O.E. núm. 311, de 29/12/1978).

**Dictamen del Comité Económico y Social, 20 de febrero de 2019** sobre "Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima (2019/C190/01).

**Ley 4/2005, de 28 de octubre,** de Salario Social Básico (B.O.P.A. núm. 255, de 4 de noviembre de 2005)

**Ley 18/2008, de 23 de diciembre,** para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (B.O.E. núm. 242, de 7 de octubre de 2011).

**Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre,** por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (B.O.E. núm. 296, de 8 de diciembre de 2016).

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966** (B.O.E. núm. 103, de 30 de abril de 1977).

**Pilar Europeo de Derechos Sociales, de 17 de noviembre de 2017.**

**Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular** para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la seguridad social, propuesta conjunta CCOO- UGT.

**Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo,** por el que se establece el ingreso mínimo vital (B.O.E. núm. 154, de 01/06/2020).

**Recomendación del Consejo, de 24 de junio de 1992,** sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (DOUE-L-1992-81450)

**Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008** sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE)

**Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020** relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España (2020/C 282/09).

**Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.** Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/70/L.1)

**Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 26 Octubre 2012** (2012/C 326/02)

## **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

### **COMISIONADO DE POBREZA INFANTIL (2021):**

<https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/datos-e-indicadores/pobreza-infantil>

### **MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL:**

<https://www.msbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>

### **COMPARECENCIA DE MAEZTU EN CADENA SER (2020):**

[https://cadenaser.com/emisora/2020/09/10/radio\\_pamplona/1599740364\\_292591.html](https://cadenaser.com/emisora/2020/09/10/radio_pamplona/1599740364_292591.html)

### **EUROSTAT: <https://ec.europa.eu/eurostat>**

### **SASSOLI,D.(2020):**

[https://twitter.com/EP\\_President?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1271781059244457984%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.newtral.es%2Fingreso-minimo-vital-diferencia-comunidades-autonomas%2F20200619%2F](https://twitter.com/EP_President?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1271781059244457984%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.newtral.es%2Fingreso-minimo-vital-diferencia-comunidades-autonomas%2F20200619%2F)

### **INE: <https://www.ine.es/>**

### **MISSOC: <https://www.missoc.org/>**

### **OXFAM INTERMÓN: <https://www.oxfamintermon.org/es>**

### **SEGURIDAD SOCIAL: <https://revista.seg-social.es/2020/05/27/un-vistazo-a-los-programas-de-rentas-minimas-que-funcionan-en-las-comunidades-autonomas/>**

### **STATISTA: <https://es.statista.com/>**

### **UPA: <https://www.upa.es/upa/noticias-upa/balance-2020/2020/3553/>**