



LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. SIMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

La Seguridad Social no se identifica necesariamente con el contenido y/o conclusiones de los estudios e investigaciones en el ámbito de la protección social que subvenciona y edita, cuya total responsabilidad recae exclusivamente en sus autores.

PARTE I

RESPONSABLE: Amadeo Fuenmayor Fernández

Investigación premiada de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/731/2011 de 25 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de premios para financiar proyectos de investigación en el ámbito de la protección social y se procede a su convocatoria (Premios FIPROS)

PERSONAL INVESTIGADOR

Dr. Amadeo Fuenmayor Fernández

Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Economía. Universidad de Valencia.

Avenida de los Naranjos, s/n. 46022 Valencia.

Telf.: 963828428. E-mail: Amadeo.Fuenmayor@uv.es

Dr. Rafael Granell Pérez

Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Economía. Universidad de Valencia.

Avenida de los Naranjos, s/n. 46022 Valencia.

Telf.: 963828428. E-mail: Rafael.Granell@uv.es

PALABRAS CLAVE PARA LA IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Protección social, Pobreza, Prestaciones sociales, Rentas Mínimas de Inserción, Microsimulación, Encuesta de Condiciones de Vida

TEMA DE LA CONVOCATORIA DEL PREMIO FIPROS

g) La Seguridad Social y la pobreza y la exclusión social. El papel de las rentas mínimas de inserción

INDICE

1	Introducción	7
2	La pobreza y la exclusión social	11
2.1	Pobreza: concepto e indicadores	11
2.2	La pobreza y la exclusión social en Europa	13
2.3	La evolución de la pobreza en Europa y en España	16
2.3.1	El indicador AROPE	17
2.3.2	Pobreza monetaria	21
2.3.3	Privación material severa	27
2.3.4	Muy baja intensidad de trabajo	28
2.3.5	Intersecciones entre indicadores	30
3	Los programas de sostenimiento de rentas	33
3.1	Tipos de prestaciones y efectos sobre la pobreza.....	33
3.1.1	La trampa del desempleo	35
3.1.2	La trampa de la pobreza	35
3.1.3	Capacidad de la política para reducir la pobreza	36
3.2	Los Sistemas de prestaciones sociales en Europa	38
3.2.1	Clasificación	38
3.2.2	La evolución de las prestaciones sociales en Europa	39
3.3	La protección social en España.....	46
3.3.1	Prestaciones del sistema español.....	46
3.3.2	La evolución de la protección social en España	48
4	Las rentas mínimas de inserción	55
4.1	La situación en los países europeos	55
4.2	Características de las rentas mínimas de inserción.....	56
4.3	Beneficiarios de las rentas mínimas de inserción	67
4.4	La participación en las RMI.....	73
5	Microsimulación de las rentas mínimas de inserción de las CCAA	77
5.1	Metodología	77
5.2	Simulación	81

5.2.1	Primeros resultados	82
5.2.2	Disparidades en el número de beneficiarios.....	85
5.2.3	Disparidades en el coste de las RMI.....	88
5.2.4	Calibración del modelo.....	89
5.3	Análisis del gasto por habitante	90
5.4	Efectos de las rentas mínimas sobre la pobreza y la exclusión social.....	92
5.4.1	Efectos sobre la pobreza monetaria.....	92
5.4.2	Efectos sobre la exclusión social	98
6	Simulación de las políticas autonómicas a nivel nacional	105
6.1	Simulación	105
6.2	Efectos sobre la pobreza y la exclusión social.....	109
6.2.1	Efectos sobre la pobreza monetaria.....	109
6.2.2	Efectos sobre la exclusión social.....	111
7	Propuestas alternativas.....	115
7.1	Principales características de la propuesta base.....	115
7.2	Propuesta de RMI homogénea en España	119
7.3	Propuesta de RMI diferenciales	124
7.4	Efectos sobre la pobreza y la exclusión social.....	128
7.4.1	Efectos sobre la pobreza monetaria.....	129
7.4.2	Efectos sobre la exclusión social	132
8	Conclusiones.....	135
9	Bibliografía.....	139
10	Índice de figuras y cuadros.....	142
10.1	Figuras	142
10.2	Cuadros.....	143

1 Introducción

Hace unos días nos sorprendimos con la noticia de que la pobreza en España había descendido entre 2010 y 2011. En efecto, según el INE(2012) con datos provisionales de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012, el 21,1% de la población residente en España está por debajo del umbral de riesgo de pobreza, 0,7 puntos menor que en el año anterior. Evidentemente se trata de una mejoría aparente, ya que los ingresos medios por hogar vienen descendiendo desde el año 2008, y este último año más intensamente que la caída de los ingresos de los más pobres, tan intensamente que ‘aparentemente’ hay menos pobres en España. En definitiva, todo el país fue más pobre en 2011 respecto a 2010.

En este entorno se entronca este trabajo que, pensamos, resulta especialmente oportuno. Las Rentas Mínimas de Inserción (en adelante, RMI) se han caracterizado por formar la última barrera en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Se trata de la última red del sistema, cuya creación, diseño y desarrollo ha estado y está en manos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas (en adelante, CCAA en plural y CA en singular). Como han puesto de manifiesto múltiples trabajos (Arriba, 2009; Moreno, 2010) el proceso de gestación de las RMI ha sido asimétrico, y su situación actual es algo caótica y está claramente desequilibrada. El objetivo del presente trabajo es realizar un pormenorizado análisis de las RMI en España, situándolas en el entorno más complejo de protección social, y evaluándolas a la luz de una herramienta específica, la microsimulación. Con esta técnica podemos medir una determinada política no sólo desde su punto de vista teórico o de diseño sino también desde el punto de vista de las consecuencias de su aplicación práctica. La microsimulación nos permite comparar la realidad con la situación idílica que se produciría de cumplirse la normativa de las RMI en todos sus términos. Además podemos, a través de la microsimulación, plantear reformas alternativas a la situación actual, así como estudiar el efecto de dichas reformas, tanto a nivel global como al nivel de desagregación que deseemos.

Después de esta introducción, la Sección 2 aborda el tema de la pobreza y la exclusión social. En ella se introducen los conceptos e indicadores básicos, se analiza la situación de la pobreza en Europa, así como la evolución de la misma tanto en Europa como especialmente en el caso de España. Se introduce en esta sección el indicador AROPE, que pretende recoger desde un punto de vista multidimensional a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Este indicador agregado, nacido a raíz de la Estrategia Europa 2020, recoge a los hogares que están en riesgo de pobreza

monetaria, de privación material severa, o presentan una muy baja intensidad de trabajo. A partir de este indicador se analiza la situación europea y española en los últimos años.

La Sección 3 está dedicada a los programas de sostenimiento de rentas. En primer lugar se analiza, desde un punto de vista teórico, diferentes problemas relacionados con la política de lucha contra la pobreza, como la trampa del desempleo, la trampa de la pobreza, o la capacidad de la política para reducir la pobreza. Partiendo de esta información se analizan los distintos sistemas de prestaciones sociales en Europa, y se dedica una especial atención al sistema de protección social en España.

La Sección 4 se centra en las Rentas Mínimas de Inserción. Partiendo de la situación en los países europeos se describe el proceso de gestación de las RMI en España. A continuación realizamos una descripción detallada de las principales características de las RMI, y se recogen los datos agregados de estas prestaciones. Por último, se incluye un apartado donde se reflexiona acerca de la participación en las RMI. Como se verá posteriormente, este tipo de programas sociales se caracteriza por su bajo nivel de participación. A este respecto se revisa la literatura y se recogen algunos datos sobre el problema del *non take up* en los países de nuestro entorno.

La Sección 5 está dedicada a la microsimulación de las RMI de las diferentes CCAA. La información recogida en la sección anterior nos sirve de base para el diseño y simulación de estas prestaciones en España. Esta simulación pondrá de manifiesto el problema de la escasa participación, pero también la existencia de diferencias sustanciales por CCAA. Los datos obtenidos de esta simulación se comparan con los datos procedentes de estadísticas oficiales. De esta manera, se analiza el gasto por habitante y el efecto de las RMI sobre la pobreza y la exclusión social, y se compara con los datos oficiales. Esta comparación resulta especialmente fructífera, en tanto pone de manifiesto diferencias sustanciales entre las CCAA.

Sin embargo, la microsimulación es una herramienta que nos permite ir más allá, en tanto podemos simular cambios en las políticas. A ello se dedican las dos siguientes secciones. La Sección 6 sencillamente estudia las consecuencias de la aplicación de cada una de las políticas autonómicas a toda la población nacional. Esta simulación responde a la siguiente pregunta: ¿qué ocurriría si aplicásemos la legislación navarra, por ejemplo, a toda España? Estas simulaciones refuerzan la impresión, manifestada en la sección anterior, acerca de las profundas diferencias en la aplicación de las RMI en las CCAA. Todo ello, evidentemente, tendrá efectos indudables sobre la pobreza y la exclusión social.

La Sección 7, como consecuencia lógica lo anterior, se dedica al planteamiento de propuestas alternativas a las RMI existentes. Del estudio de las características de las prestaciones de cada CA, así como de las consecuencias de su aplicación diseñamos una renta mínima de inserción con las mejores características posibles. A lo largo de este trabajo hemos constatado que no son tantas las diferencias en el diseño de las prestaciones, cuanto en el nivel de las mismas y sobre todo, en su aplicación. Por ello en esta sección establecemos las características que debería tener una RMI a aplicar en todas las CCAA. Partiendo de estas características realizamos una primera propuesta, que denominaremos 'RMI homogénea'. Ahora bien, la aplicación de esta propuesta produciría resultados muy desiguales sobre los índices de pobreza y exclusión social. Las CCAA relativamente ricas empeorarían respecto a la situación actual, con su propia RMI. Por el contrario, las CCAA más pobres deberían hacer un esfuerzo presupuestario desorbitado. Y es que no hay que olvidar las grandes diferencias regionales en los índices de renta de pobreza. Es por ello que, como un paso más en el diseño, proponemos un conjunto de 'RMI diferenciales'. Estas RMI conservan una estructura común, que es idéntica en todas las CCAA, pero su nivel se adapta a los índices de pobreza de cada CCAA. En este caso los esfuerzos presupuestarios resultan más equilibrados y los efectos sobre la pobreza y la exclusión social son mucho mayores.

2 La pobreza y la exclusión social

2.1 Pobreza: concepto e indicadores

Los estudios sobre pobreza tienen una larga tradición en la literatura económica, aunque es a partir de principios del siglo XX cuando comienzan a realizarse trabajos de carácter empírico que intentan delimitar el concepto de pobreza. Sin embargo, este concepto no se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. En la actualidad podemos clasificar la pobreza siguiendo diferentes perspectivas:

a) Pobreza económica frente a pobreza multidimensional:

La pobreza económica o material hace referencia a la ausencia de recursos para obtener aquellos bienes y servicios considerados necesarios. A la hora de medir estos recursos se suelen utilizar dos variables distintas: el consumo y la renta.

La pobreza multidisciplinar, además de considerar aspectos materiales, incluye también variables no monetarias, como la vivienda, el estado de salud, el empleo o la integración social. Sin duda, esta medida aporta mucha más información que la renta o el consumo, pero la construcción de indicadores resulta mucho más compleja y subjetiva.

b) Pobreza absoluta frente a pobreza relativa:

La pobreza absoluta indica que el individuo, el hogar o la familia no cuenta con suficientes recursos para vivir, independientemente de la sociedad en la que se sitúe. Los primeros estudios sobre pobreza estaban basados en este concepto absoluto, que suele considerar unidades físicas de bienes y servicios necesarios para sobrevivir (alimentos, vestido, etc.). También es habitual cuantificar estas necesidades básicas en unidades monetarias, como por ejemplo considerar pobres a aquellas personas con unos recursos inferiores a un dólar diario. Si bien el concepto de pobreza absoluta se utilizó a principios de siglo XX, hoy en día se utiliza fundamentalmente para caracterizar sociedades en vías de desarrollo, ya que en los países desarrollados es difícil encontrar individuos que no puedan cubrir sus necesidades vitales más básicas.

En países desarrollados es más habitual centrarse en la pobreza relativa, que considera pobres a aquellos que no disponen de un conjunto de bienes y servicios que puedan asegurar una vida digna de acuerdo a las convenciones y estándares de una sociedad determinada. Este concepto relativo está directamente conectado con el problema de la exclusión social, ya que la falta de recursos

provocará que individuos y familias queden al margen de actividades que permiten la integración en el resto de la sociedad.

Todas estas acepciones del concepto de pobreza deben determinar un límite a partir del cual se considere a un individuo como pobre. Este límite se conoce como umbral o línea de pobreza y se puede formular de distintas formas.

Por un lado están los umbrales objetivos, que se basan en unidades físicas o monetarias, y que a su vez pueden dividirse en tres tipos:

- a) Absolutos: valoran en unidades monetarias las necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido y calzado). Estos umbrales reciben fundamentalmente dos críticas: no tienen en cuenta las necesidades nutricionales ni las costumbres de las diferentes sociedades.
- b) Relativos: el umbral depende de cada sociedad o país. Aunque se han propuesto muchos umbrales de este tipo, los dos que más se utilizan en la actualidad son el 50% de la Renta Media y el 60% Renta Mediana.
- c) Híbridos: Consideran una renta mínima absoluta y también la desviación sobre la sociedad.

Por otro lado, también se pueden utilizar umbrales subjetivos, basados en la opinión manifestada por los individuos a través de encuestas. Para delimitar el umbral se suelen utilizar preguntas como ¿Qué ingresos mínimos necesita su hogar para llegar a fin de mes? Esta metodología es utilizada por Leyden y por el Centro de Política Social de Amberes.

Una vez definido el umbral de pobreza, es necesario elaborar indicadores de pobreza que sirvan para comparar el nivel de pobreza de diferentes sociedades o bien para comparar la evolución de la pobreza a lo largo del tiempo. Los indicadores más utilizados son los siguientes:

a) Proporción de pobres:
$$H = \frac{q}{n} = \frac{\text{nº pobres}}{\text{población}} (0,1)$$

Este indicador es sin duda el más utilizado. Mide correctamente la incidencia de la pobreza, aunque no tiene en cuenta su intensidad.

b) Ratio de pobreza:
$$I = 1 - \frac{\mu_q}{z} = 1 - \frac{\text{Rta. media pobres}}{\text{Umbral pobreza}} (0,1)$$

Es el complementario del anterior. Sirve para medir la intensidad de la pobreza, pero no considera su incidencia.

c) Ratio combinada: $H \times I$

Este indicador, al construirse como producto de los dos anteriores, mide tanto la incidencia de la pobreza como la intensidad, pero sigue sin considerar la desigualdad entre pobres. Para solucionar este problema se han propuesto indicadores más elaborados, aunque se utilizan poco en trabajos empíricos.

2.2 La pobreza y la exclusión social en Europa

Reducir el nivel de pobreza y de exclusión social en Europa siempre ha sido un objetivo prioritario para las instituciones de la Unión Europea. Pero en un momento como el actual, en el que coinciden una grave crisis económica y una marcada incertidumbre sobre el futuro, corremos el riesgo de que el número de personas situadas bajo el umbral de pobreza crezca de forma preocupante. Este riesgo, que afecta a todos los estados europeos, es más acusado en algunos países como España, debido principalmente al fuerte incremento del desempleo que acompaña a la crisis en nuestro país.

La Unión Europea no se ha mostrado insensible a este riesgo y ha elaborado estrategias encaminadas a intentar reducir la pobreza en los años venideros. La más conocida fue la denominada Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en marzo de 2000. Esta estrategia, que tenía como horizonte temporal el año 2010, contaba con objetivos muy diversos, como el fomento de la investigación y el desarrollo o la mejora de la competitividad, pero también se preocupaba de modernizar el modelo social europeo, luchando contra la exclusión social. Los esfuerzos de la Unión Europea se vieron truncados por la evolución de la situación económica, especialmente a partir de 2008, con una crisis que imposibilitó alcanzar la mayoría de los objetivos relacionados con la pobreza y la exclusión social.

Ante la escasez de resultados positivos, se elaboró una nueva estrategia, conocida como Estrategia Europa 2020, que pretende lograr nuevos objetivos en la década actual. La estrategia trata de lograr un crecimiento inteligente, a través de inversiones más eficaces en educación, investigación e innovación; sostenible, gracias al impulso decidido a una economía baja en carbono y a una industria competitiva; e integrador, que ponga el acento en la creación de empleo y la reducción de la

pobreza. La estrategia se centra en cinco ambiciosos objetivos en las áreas de empleo, investigación, educación, reducción de la pobreza y cambio climático y energía. En el ámbito que nos ocupa en este trabajo, pretende reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. Este objetivo es muy ambicioso, ya que en 2010 el número de personas que estaban en esta situación superaba los 115 millones¹. Como complemento de esta estrategia, la Comisión Europea aprobó la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, donde se exponen las medidas a adoptar para conseguir el objetivo apuntado anteriormente.

A pesar del interés de las instituciones europeas, su papel en las políticas de reducción de la pobreza es muy reducido, centrándose en la coordinación de las políticas que deben ser desarrolladas por los distintos Estados Miembros. Por este motivo, el éxito de la reducción de la pobreza dependerá de las políticas adoptadas en cada país. En este sentido, los Estados Miembros están llevado a cabo distintos programas nacionales para lograr los objetivos propuestos. En España, el Programa Nacional de Reformas de 2011² adopta como objetivo reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 (en el período 2009-2019) el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

Como vimos anteriormente, el concepto de pobreza admite diversas acepciones, que van a influir considerablemente a la hora de elaborar indicadores sobre esta materia. Si bien es cierto que en los países desarrollados tradicionalmente se ha optado por un concepto de pobreza económica relativa basado en la renta de los hogares, en los últimos años el interés se ha desplazado hacia un concepto multidimensional de pobreza en que además de la renta se tienen en cuenta otros factores como la intensidad de trabajo de los miembros del hogar. Además, sin restar importancia a la situación relativa de los hogares, también se están desarrollando indicadores que pretenden reflejar la pobreza en términos absolutos y que se basan en la privación material que sufren los hogares.

En la Estrategia Europa 2020, se ha seguido este criterio multidimensional, elaborando un indicador agregado que recoge a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Este indicador, conocido por sus siglas en inglés (AROPE), recoge a las personas que están en alguna de estas tres situaciones:

1) Pobreza monetaria.

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-009/EN/KS-SF-12-009-EN.PDF

² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf

Se trata de un indicador clásico de pobreza económica medido en términos relativos. Este indicador incluye a las personas cuya renta se sitúa por debajo del umbral de pobreza, definido como el 60% de la renta mediana de dicho país.

2) Privación material severa.

Este es un indicador absoluto de pobreza, elaborado por el Comité de Protección Social de la Unión Europea. Incluye a los hogares que no tienen acceso al menos a 4 de los 9 bienes o servicios considerados básicos por las instituciones europeas. Estos 9 ítems son los siguientes:

pagar el alquiler, la hipoteca o las facturas de agua, luz...; mantener su hogar a una temperatura adecuada; hacer frente a gastos imprevistos; comer carne o proteínas regularmente; ir de vacaciones; tener televisor en color; lavadora; coche; teléfono.

3) Muy baja intensidad de trabajo.

Este indicador no mide la pobreza monetaria, sino que considera excluidos a aquellos hogares en que la mayoría de sus miembros no trabajan. El umbral queda establecido en el 20% de la capacidad laboral de las personas en edad de trabajar de dicho hogar. Es decir, en un hogar con dos personas en edad de trabajar, el umbral lo marcaría el 40% de la jornada laboral media.

Conviene resaltar que el indicador AROPE recoge a las personas situadas en cualquiera de estas situaciones. Ello significa que nos encontraremos a personas que cumplan un único criterio, dos de ellos o bien los tres, tal y como se representa en el diagrama de Venn que exponemos a continuación. Evidentemente, la pobreza y la exclusión serán más severas si se cumplen los tres criterios.

Figura 1. Diagrama de Venn del indicador AROPE



2.3 La evolución de la pobreza en Europa y en España

Una vez expuestos los criterios de elaboración del indicador AROPE y explicados sus componentes, dedicamos este apartado a presentar y analizar la evolución de este indicador de pobreza en los países pertenecientes a la Unión Europea, haciendo especial hincapié en los datos referidos a España.

Los datos que se presentan a continuación han sido obtenidos de la base de datos de Eurostat³. Concretamente, hemos utilizado las estadísticas sobre ingresos, exclusión social y condiciones de vida que publica esta agencia europea. Estas estadísticas son el resultado de la Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC). Se trata de un instrumento de referencia que permite comparar las estadísticas sobre distribución de la renta e inclusión social a nivel europeo.

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data

Esta encuesta proporciona indicadores para los 27 países de la Unión Europea y también para otros países como Croacia, Islandia, Noruega, Suiza y Turquía. Los datos pueden clasificarse según dos dimensiones:

- Datos “cross-section” de cada año sobre variables como la renta, la pobreza, la exclusión social y otras condiciones de vida. Se trata de una muestra de aproximadamente 130.000 hogares y 270.000 individuos mayores de 16 años que son entrevistados cada año en los distintos países de la Unión Europea.
- Datos longitudinales sobre cambios a nivel individual, que son observados de forma periódica en un periodo de cuatro años. Esta muestra tiene un tamaño inferior y engloba a unos 100.000 hogares y 200.000 individuos.

En España, el Instituto Nacional de Estadística es el encargado de realizar esta encuesta y de recopilar los datos. La encuesta española se denomina Encuesta de Condiciones de Vida y sus microdatos serán utilizados en apartados posteriores.

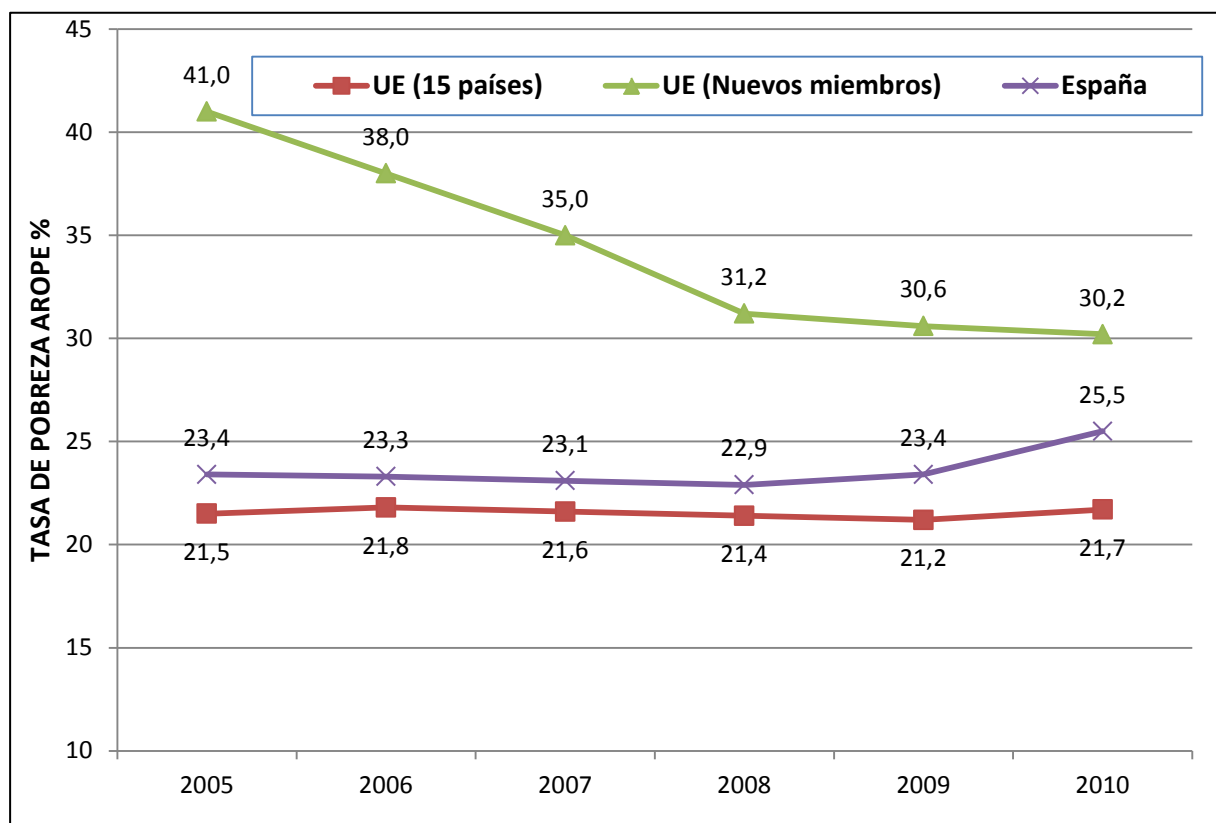
2.3.1 El indicador AROPE

En primer lugar, presentamos los datos sobre la evolución del indicador AROPE, que pretende recoger desde un punto de vista multidimensional a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Este indicador se presenta como una ratio de pobreza, es decir, como el porcentaje entre estas personas respecto al conjunto de la población. Se trata por tanto de un indicador de incidencia de la pobreza, que no nos dice nada sobre la intensidad de la misma.

En la Figura 2 se compara la evolución de este indicador desde 2005, primer año en que se cuenta con datos de EU-SILC para todos los países de la Unión Europea, hasta 2010, último año para el que está disponible esta información. En esta figura comparamos los datos de España con el conjunto de países de la Unión Europea, distinguiendo dos bloques: los 15 Estados Miembros que pertenecían a la Unión Europea antes de 2003 y los 12 Estados Miembros que se adhirieron a partir de 2004. Pensamos que esta división es necesaria, pues España debería compararse con los países del primer bloque, ya que forma parte de ellos y su entorno socioeconómico e institucional es mucho más parecido a ellos que a los países que se han incorporado recientemente.

En esta figura se observa como los 15 países con más antigüedad en la unión presentan una ratio de pobreza sensiblemente más baja que el resto. Además, esta tasa se mantiene prácticamente constante a lo largo de los 6 años, intuyéndose un leve repunte en 2010 que podría estar motivado por la actual crisis económica. Por el contrario, los países incorporados a partir de 2004, tienen un indicador AROPE muy superior. Si bien es cierto que estos países partían con unos niveles de pobreza muy elevados, también puede comprobarse como su adhesión a la Unión Europea les ha permitido reducir sensiblemente su cuantía. Desde 2008 el descenso continúa, pero a un ritmo muy inferior, debido probablemente a la incidencia de la crisis económica y también al acercamiento a los niveles del resto de países europeos. La situación en España es ligeramente superior al primer grupo de países europeos, con unas ratios de pobreza en torno al 23%. Sin embargo, los efectos de la crisis empiezan a notarse en 2009, pero sobre todo en 2010, donde el indicador AROPE alcanza al 25,5% de la población. Desgraciadamente esta tendencia parece continuar, pues los datos provisionales de 2011, obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida, sitúan este indicador en el 26,7%.

Figura 2. Evolución de la Población en Riesgo de Pobreza y Exclusión Social (AROPE)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Los datos presentados en la figura anterior sirven para ver la evolución global de España frente al resto de países europeos, pero no nos indican en qué hogares se concentra la pobreza y la exclusión

social. En el Cuadro 1 mostramos el indicador AROPE correspondiente a 2010, distinguiendo entre hogares con diferentes características.

Si distinguimos en función de la edad, observamos como en España son los menores de edad quienes tienen mayor probabilidad de estar en riesgo de pobreza, seguido por los jóvenes menores de 25 años. Esta situación de pobreza infantil es especialmente preocupante, produciéndose también en el resto de países europeos. La distinción en función del género no es especialmente llamativa, si bien el riesgo de pobreza es ligeramente superior para las mujeres, tanto en España como en los otros países. Sin embargo, esta diferencia por género es mucho más llamativa si consideramos únicamente a la población mayor de 75 años. Las mujeres mayores de esta edad tienen unas tasas de pobreza superiores a la media y mucho más elevadas que los hombres de esa misma edad.

Cuadro 1. Indicador AROPE 2010 según características de los hogares

	UE 15	UE 12	España	% s/ Total
TOTAL	21,7	30,2	25,5	100%
POR EDAD				
< 18 años	25,1	34,7	29,8	117%
18 - 24 años	28,0	32,2	28,8	113%
25 - 49 años	20,2	27,3	24,0	94%
50 - 64 años	21,7	31,5	26,0	102%
65 - 74 años	16,1	26,9	20,4	80%
≥ 75 años	20,5	30,4	24,7	97%
POR GÉNERO				
Hombres	20,5	29,3	24,9	98%
Mujeres	22,8	31,1	26,1	102%
Hombres ≥ 75 años	16,6	24,2	21,7	85%
Mujeres ≥ 75 años	23,3	33,7	26,6	104%
POR TIPO DE HOGAR				
Un Adulto	36,3	44,9	31,0	122%
Un Adulto con hijos	51,5	53,2	51,6	202%
Dos o más adultos sin hijos	16,0	25,6	22,0	86%
Dos o más adultos con hijos	19,6	30,1	26,7	105%
POR NIVEL DE ESTUDIOS				
Sin Estudios/Primarios	29,4	48,8	30,9	121%
Estudios Secundarios	19,5	26,5	21,9	86%
Estudios Universitarios	10,8	10,0	11,9	47%
POR GRADO URBANIZACIÓN				
Zona Urbana	22,2	23,2	21,3	84%
Zona Intermedia	19,7	24,3	27,9	109%
Zona Rural	23,4	37,2	31,8	125%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Cuando diferenciamos según el tipo de hogar, vemos que las personas que viven solas tienen mayor riesgo de pobreza que la media. Aunque el tipo de hogar más problemático son las familias monoparentales, con un riesgo de pobreza superior al 50%, tanto en España como en el resto de Europa. En cuanto a las familias con más de un adulto, su situación es más preocupante cuando tienen hijos a cargo.

Como era previsible, un mayor nivel de estudios lleva aparejado un riesgo de pobreza inferior, destacando el caso de las personas con estudios universitarios, que tienen tasas de pobreza en torno al 12% en España y al 10% en el conjunto de países europeos.

Por último, la pobreza se concentra más en las zonas menos pobladas. Esta situación es mucho más acusada en España que en la media de los países de su entorno (UE 15).

Cuadro 2. Indicador AROPE por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)

CCAA	2008	2010	% sobre España	Variación 2010_2008
Andalucía	32,3	35,9	141	11,1
Aragón	16,5	15,9	62	-3,6
Asturias	18,4	16,8	66	-8,7
Baleares	18,5	25,8	101	39,5
Canarias	29,1	35,3	138	21,3
Cantabria	16,5	19,6	77	18,8
Castilla-La Mancha	29,8	30,9	121	3,7
Castilla y León	23,6	24,7	97	4,7
Cataluña	15,4	19,8	78	28,6
Ceuta	41,9	42,1	165	0,5
Extremadura	40,9	41,5	163	1,5
Galicia	23,9	22,0	86	-7,9
Madrid	17,6	18,1	71	2,8
Melilla	30,7	34,3	135	11,7
Murcia	27,1	36,1	142	33,2
Navarra	9,4	9,7	38	3,2
País Vasco	12,2	15,5	61	27,0
La Rioja	21,9	24,8	97	13,2
C. Valenciana	24,2	26,3	103	8,7
ESPAÑA	22,9	25,5	100	11,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

La situación de la pobreza en España no es homogénea, sino que presenta importantes diferencias entre Comunidades Autónomas (en esta denominación genérica incluimos también a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla), como se observa en el Cuadro 2. Si nos centramos en los datos de 2010, apreciamos que existen regiones con unos índices de pobreza muy superiores a la media, como son Ceuta, Extremadura, Murcia, Andalucía y Canarias (todas ellas con ratios superiores al 35%). Un segundo grupo de regiones tiene ratios de pobreza superiores a la media, aunque inferiores al 35%, como son Melilla, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Baleares, mientras que el resto de Comunidades Autónomas se sitúa por debajo de la media española, destacando Navarra, que mantiene tasas de pobreza por debajo del 10%.

También presentamos en este cuadro los datos de 2008, para mostrar los efectos de la crisis económica sobre el riesgo de pobreza. En la última columna se puede apreciar el aumento de la pobreza en casi todas las CCAA, sobre todo en Canarias, Cataluña, Baleares, Murcia y el País Vasco, donde en sólo dos años el número de personas en esta situación ha aumentado más de un 20%. También merece la pena mencionar tres regiones que han conseguido reducir su tasa AROPE en una época tan complicada, estas son Aragón, Asturias y Galicia.

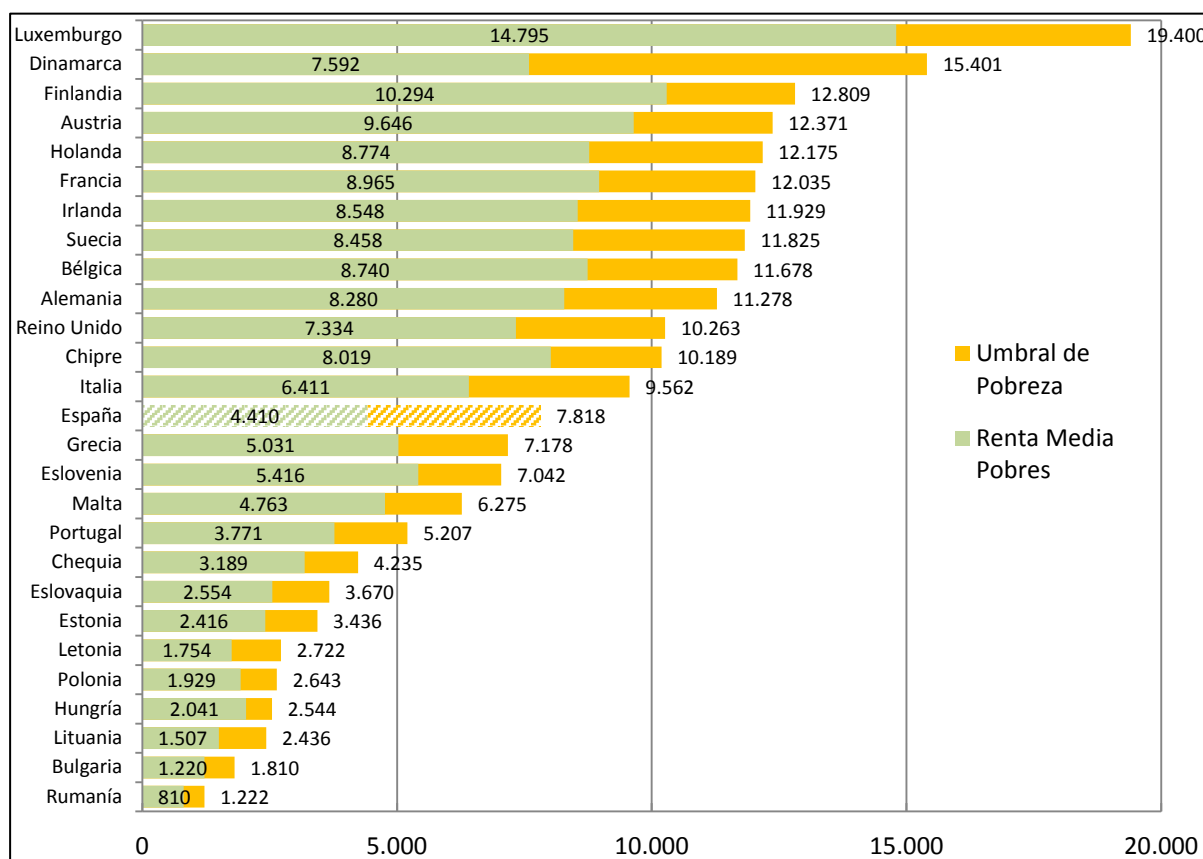
A continuación, descomponemos los datos del indicador AROPE en los tres componentes que se han expuesto anteriormente: pobreza monetaria, privación material severa y muy baja intensidad de trabajo.

2.3.2 Pobreza monetaria

El criterio más extendido para delimitar si una persona se considera pobre es la pobreza económica o monetaria, medida en función de la renta. En los países desarrollados, la pobreza monetaria se suele medir en términos relativos, es decir se considera pobre a cualquier individuo cuya renta se sitúe por debajo de un umbral que se establece en función de la renta de la sociedad en la que vive. Este umbral se ha fijado tradicionalmente como un porcentaje de la media o de la mediana de la renta de cada país, aunque en la mayoría de estudios recientes se ha optado por considerar el 60% de la renta mediana. Este umbral es el utilizado en la mayoría de estadísticas europeas, entre ellas en la elaboración del indicador AROPE, por lo que es el umbral que vamos a utilizar en este apartado.

En la Figura 3 presentamos los umbrales de pobreza de los 27 países de la Unión Europea para el año 2010⁴. Estos umbrales están representados por la suma del área verde más el área amarilla para cada país y su valor se expresa numéricamente a la derecha del área amarilla. Estos umbrales están calculados para un hogar en el que vive una única persona adulta⁵. Por lo tanto, si una persona adulta vive sola con una renta inferior a la que se muestra, se considera que está en riesgo de pobreza.

Figura 3. Umbrales de pobreza y renta media de los pobres en la U. Europea 2010 (€)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

⁴ Los umbrales e indicadores de pobreza monetaria se basan en variables sobre renta e ingresos de EU-SILC del año anterior. Es decir, los datos que presentamos de pobreza monetaria para 2010 en realidad se refieren a 2009. En este apartado hemos decidido mantener el año original que presenta Eurostat (2010 para todos los datos provenientes de EU-SILC 2010) para ser coherentes con la elaboración del indicador AROPE.

⁵ Si quisiéramos conocer el umbral para hogares con más miembros deberíamos aplicar una escala de equivalencia. Aunque existen diversos tipos de escalas, en las estadísticas europeas se utiliza la escala de la OCDE modificada, que otorga un valor de 1 al primer adulto del hogar, de 0,5 al resto de adultos, y de 0,3 a los niños. A título de ejemplo, si el umbral de una persona adulta se situara en 10.000€ anuales, el umbral de una familia con dos adultos y dos hijos sería $(1+0,5+2 \times 0,3) \times 10.000€ = 21.000€$.

Como puede apreciarse, existe una gran diversidad de valores entre los países europeos, derivados de una renta *per capita* muy desigual entre ellos. Podemos observar como los países de la UE 15 tienen umbrales mucho mayores (salvo Portugal), mientras que los países que se han incorporado recientemente a la Unión Europea presentan umbrales significativamente inferiores (a excepción de Chipre). España está en una situación intermedia, pues su umbral está por abajo de todos los de la UE 15 (salvo Portugal y Grecia) y por encima del resto (salvo Chipre).

En esta misma figura aparece en color verde la renta media de los pobres, es decir de aquellos cuya renta está por debajo del umbral. Como es lógico, la renta media de los pobres es siempre inferior al umbral. Sin embargo, la distancia entre ambos valores (representados por el área amarilla) no es indiferente. Cuanto mayor sea esta distancia mayor será la intensidad de la pobreza.

Cuadro 3. Incidencia e intensidad de la pobreza en la Unión Europea 2010 (%)

	Incidencia	Intensidad	Combinada
Chequia	9,0	24,7	2,2
Holanda	10,3	27,9	2,9
Eslovaquia	12,0	30,4	3,6
Austria	12,1	22,0	2,7
Hungría	12,3	19,8	2,4
Eslovenia	12,7	23,1	2,9
Suecia	12,9	28,5	3,7
Finlandia	13,1	19,6	2,6
Francia	13,3	25,5	3,4
Dinamarca	13,3	50,7	6,7
Luxemburgo	14,5	23,7	3,4
Bélgica	14,6	25,2	3,7
Malta	15,5	24,1	3,7
Alemania	15,6	26,6	4,1
Estonia	15,8	29,7	4,7
Chipre	15,8	21,3	3,4
Irlanda	16,1	28,3	4,6
Reino Unido	17,1	28,5	4,9
Polonia	17,6	27,0	4,8
Portugal	17,9	27,6	4,9
Italia	18,2	33,0	6,0
Grecia	20,1	29,9	6,0
Lituania	20,2	38,1	7,7
Bulgaria	20,7	32,6	6,7
España	20,7	43,6	9,0
Rumanía	21,1	33,7	7,1
Letonia	21,3	35,6	7,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

En el Cuadro 3 mostramos los tres indicadores más importantes sobre pobreza monetaria para los países europeos en 2010. Estos indicadores, que se describieron en el apartado 1, miden la Incidencia de la pobreza (proporción de pobres), la intensidad de la misma (ratio de pobreza) y el efecto conjunto de la incidencia y la intensidad (ratio combinada). Los países se han ordenado en función de la incidencia de la pobreza, el indicador más frecuente en los trabajos sobre esta materia. El análisis de estos datos sitúa a España en una situación extremadamente preocupante. En primer lugar, la proporción de pobres es una de las más elevadas de Europa, sólo superada por Rumanía y Letonia. Además, este porcentaje parece seguir en aumento, ya que los datos provisionales de 2011, lo sitúan en el 21,8%. Pero no se trata solamente de un problema de incidencia de la pobreza, ya que esta pobreza es muy intensa en nuestro país. Es decir, los pobres son muchos, pero además su renta media está situada muy por debajo del umbral, concretamente un 43,6%. Esta cifra es la segunda más alta de Europa (tras Dinamarca). De los datos de incidencia e intensidad se obtiene directamente la ratio combinada, que es simplemente el producto de ambos y que recoge conjuntamente los dos problemas. Aquí es donde se aprecia la deficiente situación española, al ser el país con la ratio más elevada de Europa (9%), con gran diferencia sobre el resto.

Cuadro 4. Incidencia de la pobreza monetaria por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)

CCAA	2008	2010	% sobre España	Variación 2010 2008
Andalucía	29,1	30,1	145,4	3,4
Aragón	13,1	13,6	65,7	3,8
Asturias	12,5	12,3	59,4	-1,6
Baleares	13,8	20,6	99,5	49,3
Canarias	24,9	31,1	150,2	24,9
Cantabria	12,0	17,2	83,1	43,3
Castilla-La Mancha	27,8	27,8	134,3	0,0
Castilla y León	20,5	21,0	101,4	2,4
Cataluña	12,6	15,3	73,9	21,4
Ceuta	41,1	34,3	165,7	-16,5
Extremadura	38,3	38,2	184,5	-0,3
Galicia	21,0	16,8	81,2	-20,0
Madrid	14,5	13,6	65,7	-6,2
Melilla	22,5	27,6	133,3	22,7
Murcia	24,9	29,2	141,1	17,3
Navarra	6,5	7,3	35,3	12,3
País Vasco	8,6	11,6	56,0	34,9
La Rioja	19,3	20,5	99,0	6,2
C. Valenciana	20,2	20,1	97,1	-0,5
ESPAÑA	19,6	20,7	100,0	5,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Para finalizar con la pobreza monetaria, analizamos la situación de las CCAA españolas. Al igual que hicimos en el apartado anterior, representamos los datos de 2010 junto con los de 2008 para intentar observar las variaciones producidas en los últimos dos años de crisis. Todos estos datos se refieren al indicador de incidencia de la pobreza, es decir a la proporción de personas pobres. La pobreza monetaria sigue un patrón parecido al indicador AROPE, siendo en este caso Extremadura, Ceuta, Canarias y Andalucía las que presentan una situación más preocupante. Por el contrario, Navarra, País Vasco y Asturias tienen en 2010 tasas que no superan el 13% de personas pobres. En cuanto a la variación durante los dos últimos años, el cambio no es tan acusado como en el indicador AROPE. Aunque la pobreza monetaria ha aumentado un 5,6% en el conjunto de España, hay 6 regiones en que dicha tasa ha descendido, destacando los casos de Ceuta, Galicia y Madrid. El resto de regiones han aumentado la pobreza monetaria, especialmente Cantabria y Baleares, con incrementos superiores al 40% en un periodo de sólo dos años.

Los datos del cuadro anterior, que son los oficiales en las estadísticas europeas, presentan en nuestra opinión un importante problema. El umbral de pobreza utilizado es el 60% de la renta mediana de toda España. Al considerar este umbral, idéntico para todas las regiones españolas, aquéllas que tengan una menor renta *per capita*, automáticamente van a tener una tasa de pobreza superior, aunque la distribución de dicha renta sea la misma que en una región con una renta superior. El criterio empleado por Eurostat para calcular los índices regionales, no es el que utiliza esta misma agencia en el cálculo de los índices de cada uno de los países. Estos índices son calculados teniendo en cuenta el 60% de la renta mediana de cada país en lugar de considerar el mismo umbral para toda la Unión Europea. En otras palabras, el indicador de pobreza de un país es una medida relativa sobre la renta de ese país, mientras que el indicador regional no está basado en la renta de esa región, sino en la del país al que pertenece.

Aunque la utilización de umbrales nacionales tiene justificaciones desde el punto de vista teórico, en nuestra opinión deja de ser una medida completamente relativa, recogiendo tanto el nivel relativo de pobreza como la distinta renta *per capita* de cada región⁶. Si queremos que los indicadores de pobreza representen únicamente la situación relativa de los habitantes de cada región deberemos

⁶ En Ayala, Jurado y Pérez-Mayo (2012) se discuten las ventajas e inconvenientes de utilizar umbrales nacionales y umbrales regionales.

escoger umbrales regionales. En el Cuadro 5 se presentan los datos de pobreza monetaria de las CCAA españolas utilizando estos nuevos umbrales.

La primera diferencia se aprecia en los umbrales de pobreza. En lugar de utilizar el mismo umbral para toda España (7.818 €), ahora tendremos 19 umbrales distintos, con valores muy diferentes, yendo desde los 5.730€ de Extremadura hasta los 11.522€ de Navarra. Si utilizamos estos umbrales vemos que continúa habiendo diferencias en la incidencia de la pobreza, pero no tan abultadas como las analizadas en el cuadro anterior. Salvo Ceuta y Melilla, las CCAA presentan una incidencia bastante similar, siendo La Rioja la que tiene una mayor tasa de pobreza y Asturias la que menos. Como puede apreciarse, la utilización de umbrales regionales no sólo iguala los indicadores, sino que también hace cambiar la posición relativa de las CCAA en el conjunto de España. La intensidad de la pobreza también es similar en todas las regiones, aunque los peores resultados son los de Murcia y los mejores los de Canarias. Por último, la ratio combinada, que mide tanto la incidencia como la intensidad, es bastante más dispar yendo desde el 5,6% en Asturias hasta el 12,8% en Murcia.

Cuadro 5. Pobreza monetaria por CCAA con umbrales regionales. 2010

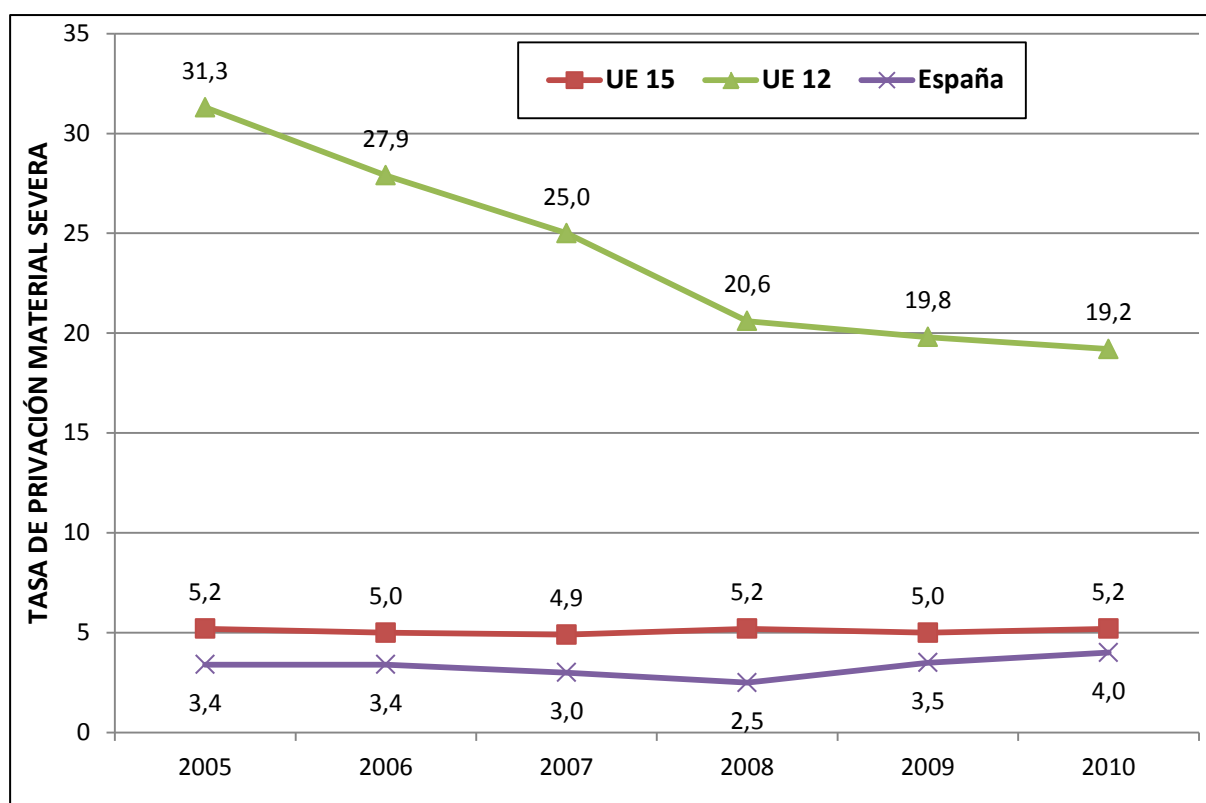
	Umbral €	Incidencia %	Intensidad %	Combinada %
Andalucía	6.312	20,1	48,2	9,7
Aragón	8.909	18,3	41,3	7,5
Asturias	8.380	14,5	38,3	5,6
Baleares	8.409	23,4	44,6	10,4
Canarias	6.540	22,3	34,7	7,8
Cantabria	7.984	17,8	42,4	7,5
Castilla-La Mancha	6.987	22,4	40,7	9,1
Castilla y León	8.032	22,6	44,1	10,0
Cataluña	8.719	19,9	41,0	8,2
Ceuta	6.728	28,6	42,3	12,1
Extremadura	5.730	21,1	44,4	9,4
Galicia	7.791	16,8	39,2	6,6
Madrid	8.976	18,1	42,7	7,7
Melilla	8.096	30,3	46,9	14,2
Murcia	6.554	23,3	54,9	12,8
Navarra	11.522	17,0	36,7	6,2
País Vasco	10.323	20,2	41,7	8,4
La Rioja	8.744	25,1	43,3	10,9
C. Valenciana	7.516	18,9	46,2	8,7
ESPAÑA	7.818	20,7	43,6	9,0

Fuente: elaboración propia a partir de la explotación de los microdatos de la ECV 2010.

2.3.3 Privación material severa

El indicador AROPE, además de tener en cuenta la pobreza monetaria, recoge también a aquellas personas que no disponen de bienes o servicios considerados básicos. Se trata de un indicador de pobreza absoluta que complementa la medida relativa de la pobreza monetaria.

Figura 4. Evolución de la Tasa de Privación Material Severa en Europa y España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

En la Figura 4 se expone la evolución de este indicador en los países europeos en general y en particular en España. Podemos ver como los países que se adhirieron recientemente a la Unión Europea cuentan con unas tasas muy elevadas de privación material y aunque han reducido significativamente su valor, en 2010 todavía siguen muy por encima que los países de la Europa de los 15, que se mantienen en el entorno del 5%. Si bien la evolución de este indicador en el conjunto de Europa sigue los patrones esperados, el caso español es especialmente llamativo. España cuenta con una de las tasas de privación material severa más bajas de Europa, ya que en 2010 únicamente 5 países tenían menos población bajo el umbral (Suecia, Finlandia, Holanda, Luxemburgo y Dinamarca). Si bien es cierto el bajo nivel de este indicador en España, tampoco debemos descuidarnos, pues la evolución desde 2008 es preocupante al pasar de un 2,5% de la población a un 4%.

Los datos del conjunto de España esconden realidades muy diferentes. En el Cuadro 6 mostramos los datos de pobreza material severa en las distintas CCAA y vemos como ha variado la situación desde el comienzo de la crisis. En primer lugar, se puede observar la heterogeneidad de los datos referidos a 2010. Existen regiones con un indicador muy reducido, como Asturias o Cantabria, mientras otras se sitúan muy por encima de la media nacional, destacando Murcia con un índice del 12,6%. También hay diferencias significativas en cuanto a la variación del índice los dos últimos años. Mientras Asturias, Canarias y Melilla han reducido el porcentaje de personas en esta situación, en el resto de España el porcentaje se ha incrementado, especialmente en Aragón, Castilla y León y Murcia con tasas superiores al 200%, lo que significa al menos triplicar el número de personas que no cuentan con bienes y servicios básicos para su subsistencia.

Cuadro 6. Privación material severa por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)

CCAA	2008	2010	% sobre España	Variación 2010_2008
Andalucía	4,6	5,2	130,0	13,0
Aragón	0,5	2,0	50,0	300,0
Asturias	1,3	0,8	20,0	-38,5
Baleares	2,4	4,6	115,0	91,7
Canarias	3,9	2,8	70,0	-28,2
Cantabria	0,8	1,1	27,5	37,5
Castilla-La Mancha	1,4	2,5	62,5	78,6
Castilla y León	0,7	2,2	55,0	214,3
Cataluña	1,6	3,7	92,5	131,3
Ceuta	2,5	3,1	77,5	24,0
Extremadura	1,7	5,0	125,0	194,1
Galicia	1,6	4,1	102,5	156,3
Madrid	3,2	4,5	112,5	40,6
Melilla	8,1	6,8	170,0	-16,0
Murcia	3,3	12,6	315,0	281,8
Navarra	1,2	1,7	42,5	41,7
País Vasco	1,6	2,1	52,5	31,3
La Rioja	2,6	2,7	67,5	3,8
C. Valenciana	2,7	3,1	77,5	14,8
ESPAÑA	2,5	4,0	100,0	60,0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

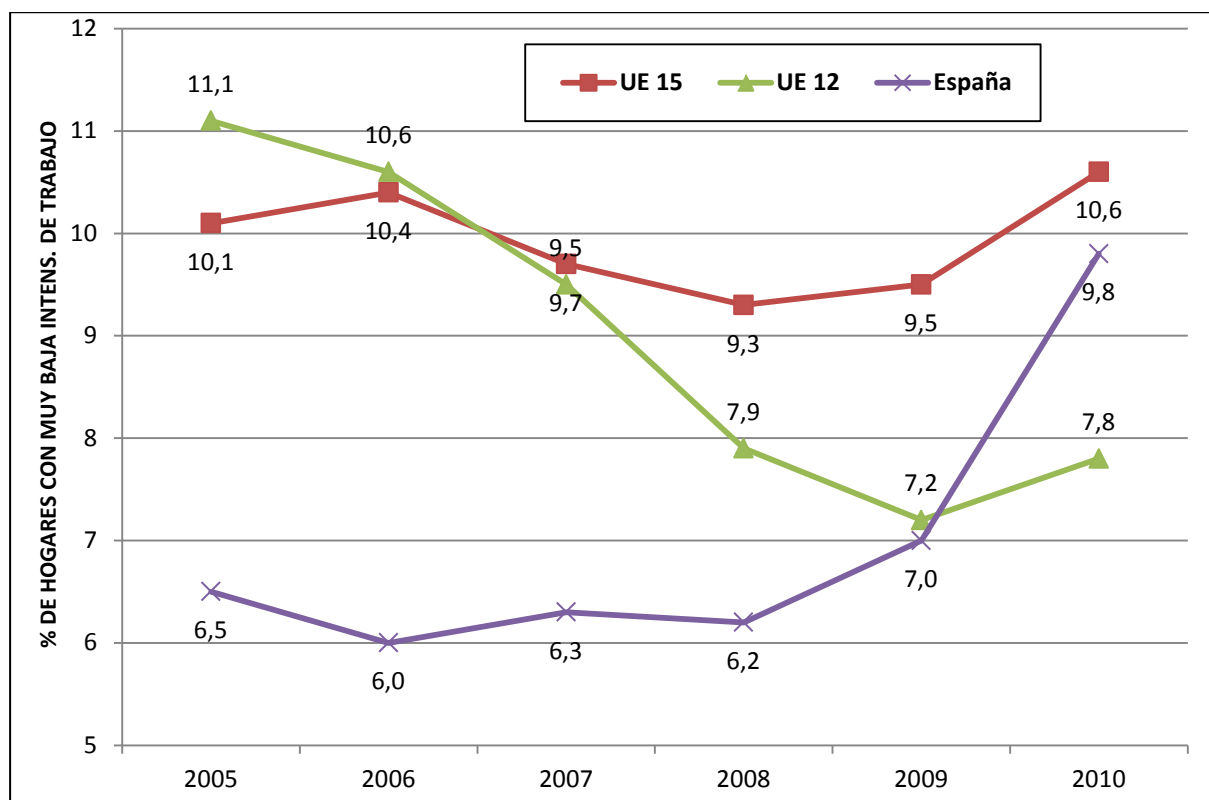
2.3.4 Muy baja intensidad de trabajo

El último componente del indicador AROPE incluye a los individuos que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo. Es decir, se trata de hogares en los que sus miembros en edad de trabajar

lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año. La Figura 5 ofrece los datos de este indicador para los países europeos desde 2005.

Estos datos son en apariencia sorprendentes. Si bien los países más desarrollados, que formaban parte de la Unión Europea antes de 2004 partían con un índice inferior, en los últimos años, los nuevos países de la unión han conseguido reducir de forma evidente el número de hogares con escasa intensidad de trabajo, situándose en 2010 en una situación más favorable al resto. También sorprenden los datos de España, que se situaron hasta 2008 por debajo de ambos grupos de países. Sin embargo, desde 2008 los datos españoles reflejan el grave problema de desempleo de nuestro país, ascendiendo el porcentaje de hogares desde el 6,2% hasta el 9,8% de la población, por encima de los nuevos miembros de la unión y acercándose rápidamente a la media de los países de la UE 15.

Figura 5. Evolución de los hogares con muy baja intensidad de trabajo en Europa y España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

La situación de las CCAA también es muy dispar. Las regiones con unas tasas más elevadas son Ceuta, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana, mientras que Navarra, Aragón o Madrid tienen tasas por debajo del 6%. El número de este tipo de hogares ha aumentado en todas las regiones españolas

durante los dos últimos años, salvo en Aragón y Cantabria. Las CCAA que se enfrentan a un mayor aumento son La Rioja y Murcia, con incrementos situados alrededor del 150%.

Cuadro 7. Hogares con muy poca intensidad de trabajo por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)

CCAA	2008	2010	% sobre España	Variación 2010_2008
Andalucía	8,7	13,7	139,8	57,5
Aragón	5,8	4,6	46,9	-20,7
Asturias	9,4	9,5	96,9	1,1
Baleares	5,6	10,5	107,1	87,5
Canarias	7,8	13,4	136,7	71,8
Cantabria	8,8	8,5	86,7	-3,4
Castilla-La Mancha	4,7	8,7	88,8	85,1
Castilla y León	5,4	8,1	82,7	50,0
Cataluña	4,6	8,0	81,6	73,9
Ceuta	17,3	27,4	279,6	58,4
Extremadura	8,9	13,8	140,8	55,1
Galicia	7,3	10,8	110,2	47,9
Madrid	3,5	5,5	56,1	57,1
Melilla	6,8	11,6	118,4	70,6
Murcia	4,4	10,9	111,2	147,7
Navarra	3,7	4,4	44,9	18,9
País Vasco	6,1	7,1	72,4	16,4
La Rioja	3,7	9,8	100,0	164,9
C. Valenciana	7,0	12,2	124,5	74,3
ESPAÑA	6,2	9,8	100,0	58,1

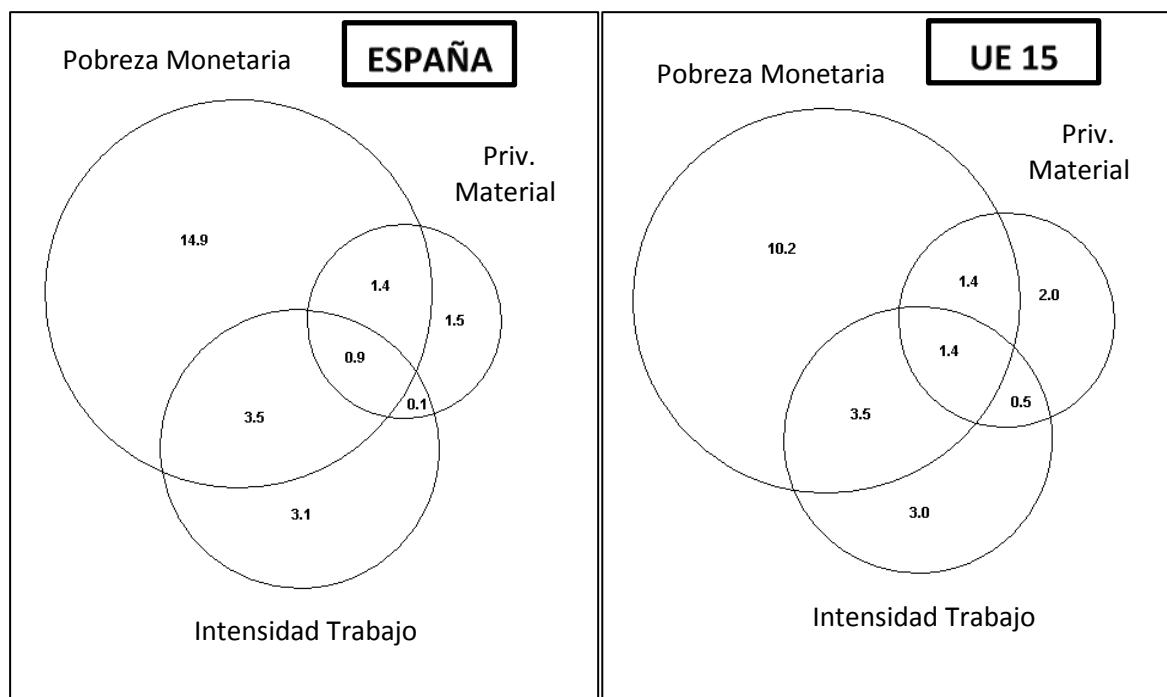
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

2.3.5 Intersecciones entre indicadores

En los apartados anteriores se ha expuesto la evolución del indicador AROPE tanto en Europa como en el caso particular de España y se ha analizado de forma separada teniendo en cuenta sus tres componentes. Sin embargo, el número total de personas que está en riesgo de pobreza o exclusión social (delimitado por el indicador AROPE) no va a coincidir con la suma de sus tres componentes (pobreza monetaria, privación material, baja intensidad en el trabajo). Esta diferencia se debe a que existen personas que cumplen más de una de las condiciones establecidas en la elaboración del indicador AROPE, incluso hay otras que cumplen los tres criterios. Estas últimas personas pueden considerarse el colectivo más desfavorecido de la sociedad.

Para poder analizar la contribución de cada uno de los tres componentes al indicador AROPE, hemos utilizado gráficos de Venn, que permiten visualizar tanto el efecto individual de cada componente, como las intersecciones existentes entre ellos. En la Figura 6 se presentan los datos de 2010 para España y se comparan con los datos de los 15 países con más antigüedad en la Unión Europea.

Figura 6 . Componentes e intersecciones del indicador AROPE en 2010 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Estos gráficos de Venn, pese a su sencillez nos aportan mucha información. En primer lugar, se aprecia como el componente más importante del indicador AROPE es la pobreza monetaria. Sin embargo, en España su aportación es mucho más elevada que en la media de países de su entorno. En otras palabras, España tiene una tasa AROPE superior a los países UE 15 (25,5% frente a 21,7%), pero esta diferencia se debe únicamente a la pobreza monetaria. Si el indicador AROPE no la tuviese en cuenta, es decir si se construyera con tasas de privación material y baja intensidad de trabajo, España se situaría en el 10,6% (25,5% - 14,9%) mientras que los países UE 15 tendrían una tasa del 11,5% (21,7% - 10,2%).

En cuanto a la privación material severa, en España es más reducida que en Europa, y también contribuye menos al indicador global de pobreza (1,5% frente al 2%). Los datos de muy baja intensidad en el trabajo son ligeramente inferiores en España que en el resto de Europa y su contribución al indicador AROPE es prácticamente idéntica (3,1% frente al 3%).

Mención aparte merecen las intersecciones existentes los indicadores, que reflejan la situación de las personas con mayor riesgo de exclusión social. Tanto en España como en el resto de Europa, el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria y privación material es el mismo: el 1,4%, aunque al menos estas personas viven en hogares en los que alguien trabaja fuera del hogar. También coincide el porcentaje entre España y el resto países en la intersección entre pobreza monetaria y baja intensidad en el trabajo: 3,5%. En tercer lugar, las personas con privación material y baja intensidad en el trabajo que no son pobres desde el punto de vista monetario son muchas menos en España que en el resto de Europa (0,1% frente al 0,5%).

Por último, quedaría la intersección entre los tres indicadores, que incluye a las personas en peor situación. Esta intersección es también más reducida en España que en el resto de países de nuestro entorno (0,9% frente al 1,4%).

Para finalizar este apartado queremos resaltar que aunque los datos indican que la situación de pobreza en España tiene que ver fundamentalmente con pobreza monetaria, durante los dos últimos años el porcentaje de personas en situación de privación material severa o baja intensidad en el trabajo ha crecido de forma radical. Si las políticas públicas no se dirigen a ayudar a estos colectivos, en unos años podemos situarnos a la cabeza de Europa en estas estadísticas tan negativas.

3 Los programas de sostenimiento de rentas

3.1 Tipos de prestaciones y efectos sobre la pobreza

Los programas públicos de sostenimiento de rentas tienen por finalidad cubrir distintos riesgos asociados a la pérdida de ingresos. Las prestaciones derivadas de estos programas pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Regulación y protección del empleo: básicamente a través de la fijación de un salario mínimo.
- Prestación por desempleo, destinada a proteger el riesgo de la falta de trabajo.
- Prestaciones por invalidez. Tienen por finalidad cubrir el riesgo de invalidez o incapacidad.
- Pensiones de jubilación, destinadas a mantener las rentas de los ciudadanos cuando superan la edad de jubilación.

Uno de los temas más relevantes respecto a las políticas públicas hace referencia al nivel de descentralización deseado para las mismas. ¿Quién debe gestionar y financiar las políticas contra la pobreza? ¿El gobierno central, o las administraciones regionales/locales? Pueden destacarse aspectos positivos en ambos casos. La centralización tiene indudables ventajas, como es la garantía de igualdad dentro del territorio, lo que evita movimientos migratorios internos o comportamientos estratégicos por parte de determinados gobiernos. Por su parte, la descentralización tiene también ventajas: mayor y mejor información sobre necesidades y preferencias; se puede aplicar un tratamiento diferencial, lo que puede ser deseable cuando hay diferencias sustanciales a nivel territorial.

En la práctica triunfan los modelos mixtos. Suele haber poca diferenciación regional (a veces en función del nivel de vida), con financiación compartida entre distintos niveles de la administración. Las prestaciones más importantes suelen recaer en manos del gobierno central, con participación más o menos sustancial de los gobiernos regionales. En cualquier caso, lo que sin duda resulta deseable es que sean sistemas integrados y cuidadosamente estructurados.

Los programas de sostenimiento de rentas pueden ser cubiertos de dos formas. En primer lugar, a través de las prestaciones contributivas. Se trata de instrumentos en los que se fijan una serie de

requisitos relacionados fundamentalmente con los importes y los períodos de cotización a la Seguridad Social o al organismo público correspondiente, y cuyas prestaciones se establecen en función de estos requisitos, importes y periodos. La capacidad redistributiva de estos elementos resulta bastante limitada, y sus efectos en la lucha contra la pobreza y la exclusión son bajos, fundamentalmente porque no es éste el objetivo que los guía.

En segundo lugar, los instrumentos no contributivos o asistenciales. Estos programas constituyen el arma fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Se trata de una última malla de seguridad que se puede formar como la suma de diferentes instrumentos asistenciales específicos (desempleo, vejez, invalidez, hogares monoparentales, etc.) que cubren los riesgos económicos básicos, o en ocasiones se articulan como una gran figura que cubre a los hogares que no han accedido o que han agotado el sistema contributivo. A este instrumento se le suele denominar Renta Mínima. Se trata de una prestación destinada a cubrir la insuficiencia de ingresos de los más pobres, condicionada a la comprobación de recursos. Sus elementos principales son los siguientes:

1. Condicionalidad. Existe uno o varios límites que condicionan el cobro de la prestación. A veces se trata sólo de la renta corriente del hogar, otras veces se considera también su patrimonio. En muchos casos se tiene en cuenta también el tamaño familiar, la edad, el número de hijos, o la configuración del hogar.
2. Carácter diferencial: la cuantía de esta prestación toma como punto de partida la diferencia entre un nivel mínimo de ingresos y los ingresos del beneficiario.
3. Unidad beneficiada: a diferencia de las prestaciones contributivas, el destinatario de las ayudas suele ser el hogar.
4. Duración: en ocasiones es ilimitada, aunque lo más frecuente es que se establezca en un plazo fijo.
5. Medidas de inserción: la prestación suele llevar aparejada la obligación de participar en actividades de inserción socioeconómica.

Las principales críticas que han sufrido estas políticas no contributivas son sus desincentivos laborales (la trampa del desempleo) y la cronificación de situaciones de dependencia (la denominada trampa de la pobreza).

3.1.1 La trampa del desempleo

Se argumenta que si las prestaciones son demasiado elevadas, los individuos pueden preferir mantenerse fuera del mercado de trabajo, cobrando así la prestación. Se dice que las prestaciones sociales constituyen un salario de reserva demasiado alto para que la estructura de incentivos en la elección trabajo/ocio permanezca inalterada. En particular existen dos conflictos a tener en cuenta. En primer lugar, el importe de la prestación. No hay que olvidar que la existencia de estas prestaciones supone un gravamen implícito sobre los individuos que están trabajando. Por lo tanto, a mayor prestación, mayor gravamen sobre los que están trabajando. En segundo lugar, debe existir una distancia mínima entre la remuneración neta media de los trabajadores con salarios más bajos y la prestación. En caso contrario se dificultaría la salida de la situación de pobreza, objetivo último de estos programas.

3.1.2 La trampa de la pobreza

Si la prestación se calcula estrictamente como la diferencia entre el nivel de renta objetivo, y la renta ganada (panel a) del Cuadro 8, hasta que ésta última no supere el nivel objetivo, el individuo no tendrá ningún incentivo a salir de la pobreza, antes al contrario. Si como consecuencia de su trabajo su nivel final de renta (salarial más prestación) no se ve alterado, no empezará a tener incentivos a salir de la pobreza hasta que pueda obtener un salario que supere claramente el nivel objetivo.

Cuadro 8. La trampa de la pobreza

a) $\delta = 1$			b) $\delta = 0,9$		
Renta obtenida	Prestación	Renta disponible	Renta obtenida	Prestación	Renta disponible
0	400	400	0	400	400
100	300	400	100	310	410
200	200	400	200	220	420
300	100	400	300	130	430
400	0	400	400	0	400
NOTA: La prestación (B) se calcula como la diferencia entre la renta de mercado (X) y la renta objetivo (400) de la siguiente manera: $B = C - \delta Y$					

Por ello es aconsejable utilizar un criterio menos estricto. Es decir, si un individuo empieza a obtener rentas, el importe de la prestación no debe reducirse exactamente en esa cuantía, sino en una cantidad ligeramente inferior. De esta manera, aunque el individuo que empieza a trabajar tenga una renta superior al umbral de pobreza, mantendremos un incentivo a salir de la situación de pobreza, tal y como aparece en el panel b).

3.1.3 Capacidad de la política para reducir la pobreza

¿Cómo se mide la reducción de la pobreza, la efectividad? Inicialmente, se comparan las rentas derivadas del mercado (x_i) de los hogares pobres con su renta disponible después de actuar el sistema (y_i) a través de impuestos (t_i) y prestaciones (b_i):

$$y_i = x_i - t_i + b_i$$

El efecto sobre la pobreza (E) se mide comparando la tasa de pobreza (P) de los hogares antes y después de la intervención pública:

$$E = P(x_i, z) - P(y_i, z)$$

donde z es línea de pobreza

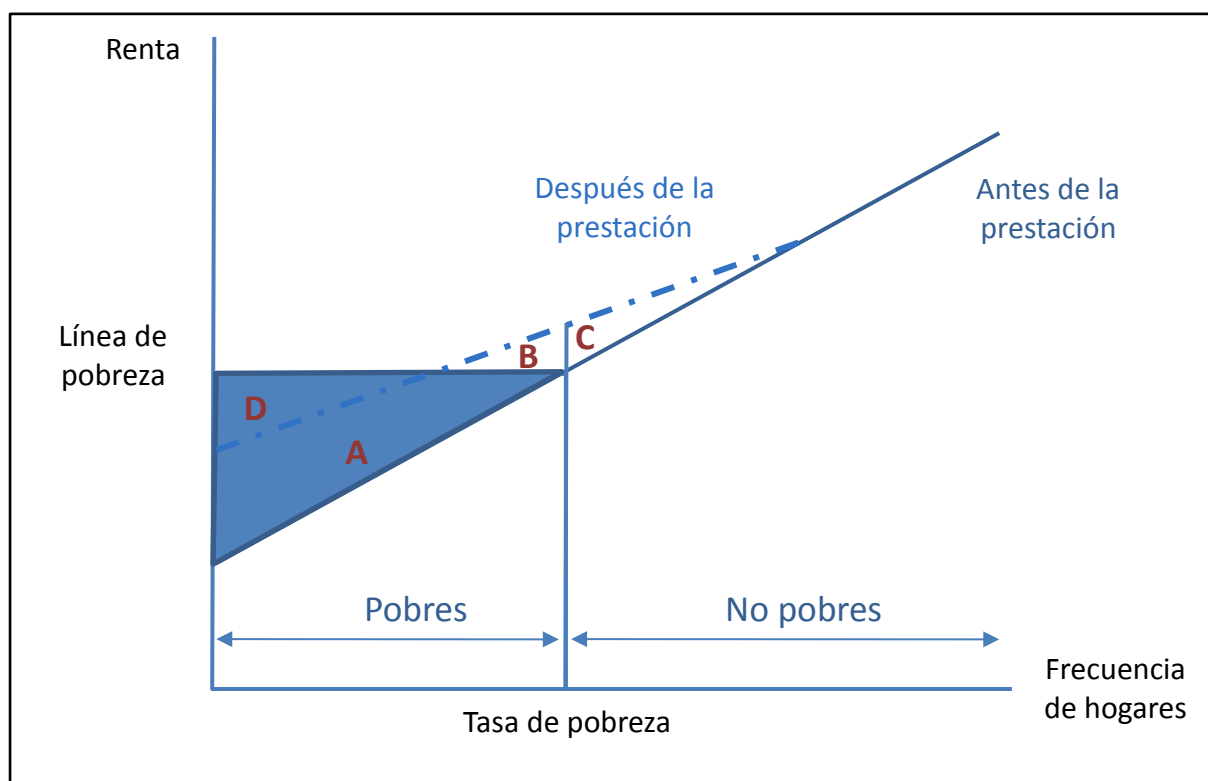
Sin embargo este enfoque es estático, ya que supone que los hogares no cambiarán de comportamiento debido a las prestaciones y a los impuestos, por lo que E sobreestima el efecto real, que sería:

$$E' = P(x'_i, z) - P(y_i, z)$$

donde x'_i : rentas del mercado en ausencia de la prestación

Pero junto a la efectividad de la política, su capacidad para reducir la pobreza, es de especial interés analizar la eficiencia. A través de este análisis no sólo se estudia la reducción de la pobreza, sino que se pone en comparación con el coste de la misma, y se explicitan los efectos deseados y no deseados de la política. El siguiente gráfico pone de manifiesto estos conceptos:

Figura 7. Eficiencia en la lucha contra la pobreza



Fuente: Beckerman (1979)

En la Figura 7, la línea continua muestra la distribución de la renta antes de la intervención de la política y, de acuerdo con los estándares de pobreza, el área sombreada $A+D$ muestra la brecha de pobreza. La línea discontinua representaría la situación alcanzada después de instaurar una prestación de las características mostradas en el Cuadro 8. Dados los cambios producidos en la distribución de la renta, el área A constituiría el efecto deseado por la prestación; B supone, sin embargo, el exceso de pago de transferencias y C los pagos realizados a hogares no pobres. El área D , por último, muestra la brecha de pobreza aún existente después de la prestación. Los gastos totales de la prestación estarían constituidos por las áreas $A+B+C$.

Partiendo de estas áreas podemos definir las siguientes magnitudes:

- Reducción de la pobreza: $A/(A+D)$
- Eficiencia vertical (porcentaje de gasto percibido por los que eran pobres antes de la prestación): $(A+B)/(A+B+C)$
- Eficiencia en la reducción de la pobreza: $A/(A+B+C)$

Todas estas mediciones pueden ser realizadas a través de técnicas de microsimulación, como llevan a cabo Levi y Mercader (2005).

3.2 Los Sistemas de prestaciones sociales en Europa

Uno de los resultados más desesperanzadores de la política social es sin duda el hecho de que la etapa de fuerte crecimiento económico de las últimas décadas no ha reducido la pobreza. Se han mencionado al respecto diversas causas:

- Las actuaciones públicas tradicionales han resultado poco efectivas. Son políticas que fueron pensadas para un mundo en pleno empleo, con hogares estables y un solo perceptor de ingresos.
- Cambios en los patrones de pobreza por cambios sociodemográficos. Se ha producido un envejecimiento de la población, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la estructura de los hogares ha cambiado radicalmente.
- El mercado de trabajo ha sufrido importantes cambios, lo que ha dado lugar a situaciones muy dispares: desde países con elevadas tasas de desempleo (especialmente centrado en mujeres y jóvenes) y paro de larga duración, hasta países con poco desempleo pero con trabajadores pobres (Reino Unido)

Como consecuencia de todo lo anterior, se están produciendo contantemente cambios en las políticas. Uno de los más sobresalientes es el que se exige mayor vinculación entre prestación y transición al empleo (welfare to workfare)

3.2.1 Clasificación

Los sistemas de prestaciones en Europa pueden clasificarse de la siguiente manera (Ayala, 2004):

- A. Estados de Bienestar con redes de seguridad integradas
 - Reino Unido: amplio programa basado en una gran prestación, centralizado.
 - Irlanda: amplia red de mínimos específicos.
- B. Asistencia Social Dual (Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo)

- Prestaciones por categorías con una renta mínima general.
- Acceso amplio, pensiones bajas, cierta descentralización.

C. Derechos ciudadanos amplios y asistencia residual (Países Nórdicos, Holanda)

- Amplios sistemas contributivos, provisión pública elevada y prestaciones generales
→ bajas prestaciones asistenciales

D. Asistencia Rudimentaria (países del sur, entre ellos España)

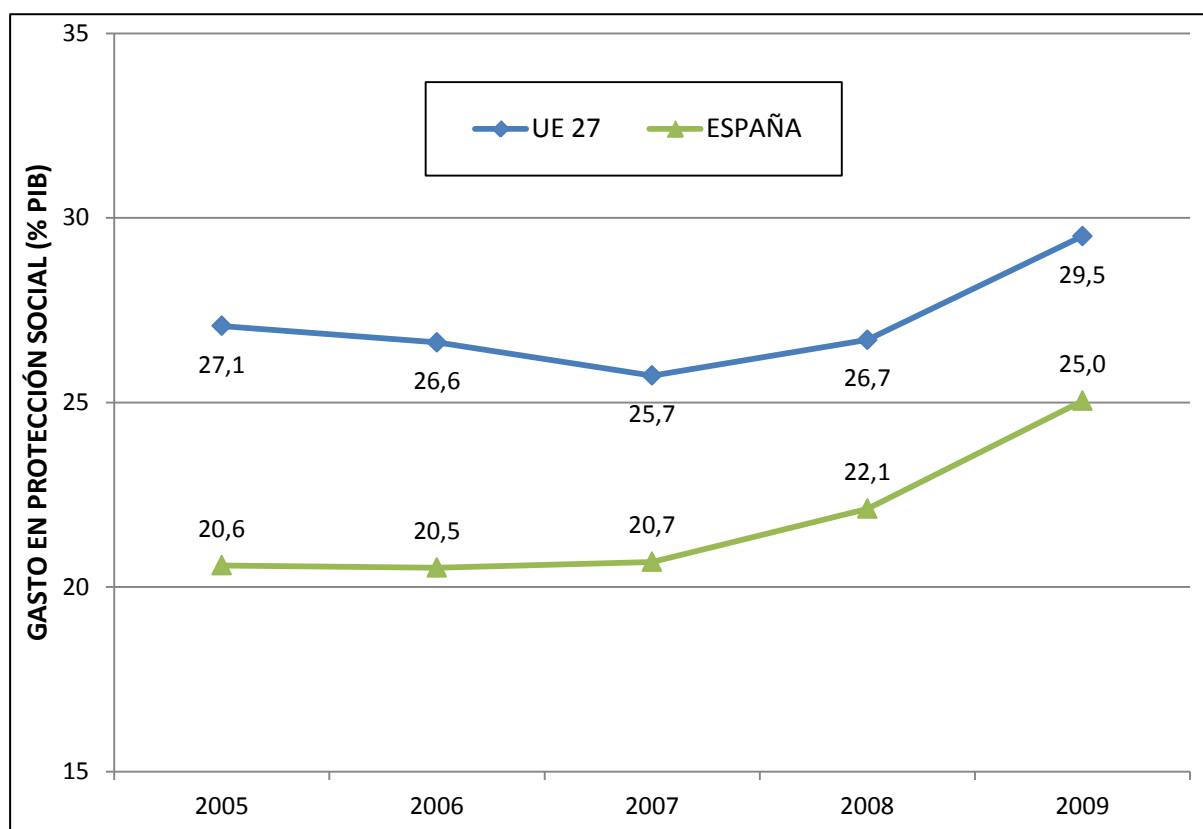
- Prestaciones específicas (ancianos, minusválidos); rentas mínimas territoriales, variadas y bajas; redes de seguridad informales.

3.2.2 La evolución de las prestaciones sociales en Europa

A continuación presentamos los principales datos sobre prestaciones sociales en los países europeos. Esta información ha sido obtenida de la base de datos de Eurostat sobre protección social. Los datos representan 8 grandes partidas de protección social: sanidad, invalidez, mayores, desempleo, vivienda, familia/infancia, exclusión social y supervivencia.

En la Figura 8 se muestra la evolución del conjunto de las prestaciones sociales en Europa. Estos datos representan el esfuerzo relativo de los países en protección social, al estar calculados como porcentaje del PIB. También presentamos los datos de España, para ver la situación de nuestro país en comparación con nuestro entorno.

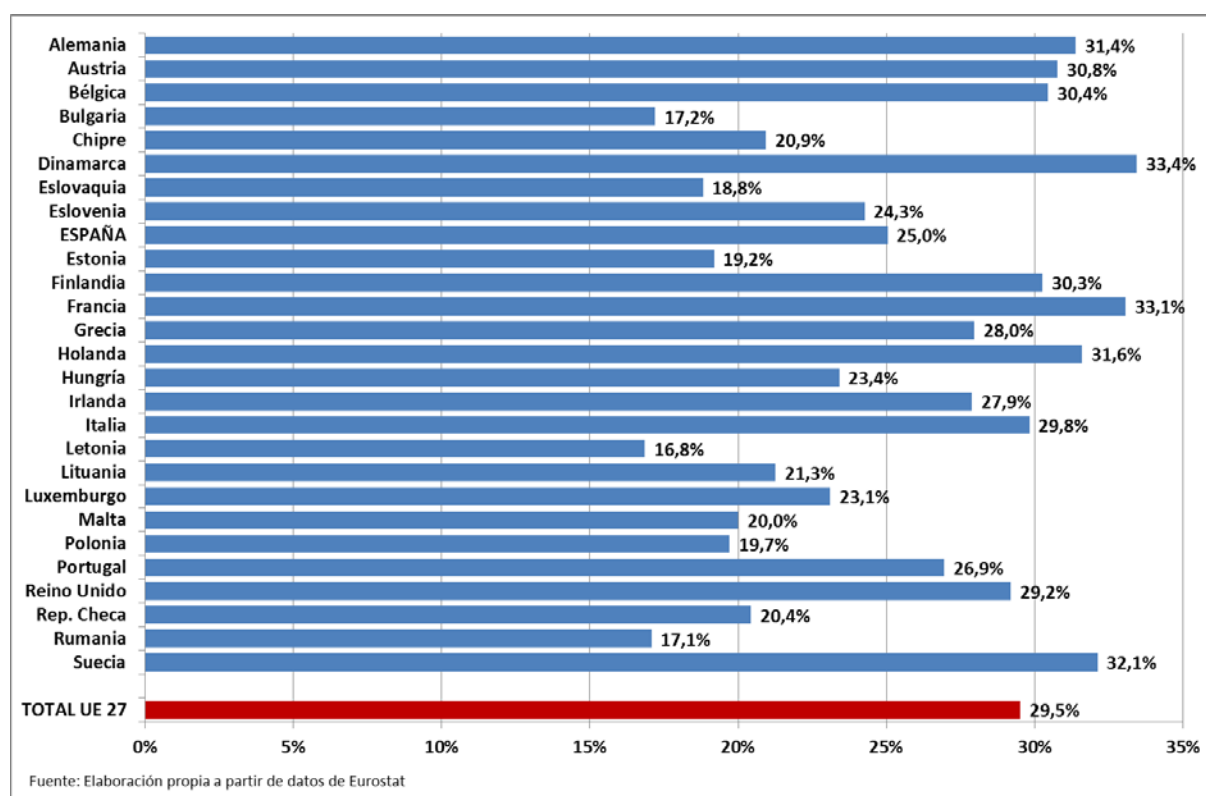
Figura 8. Evolución del gasto en protección social en Europa (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

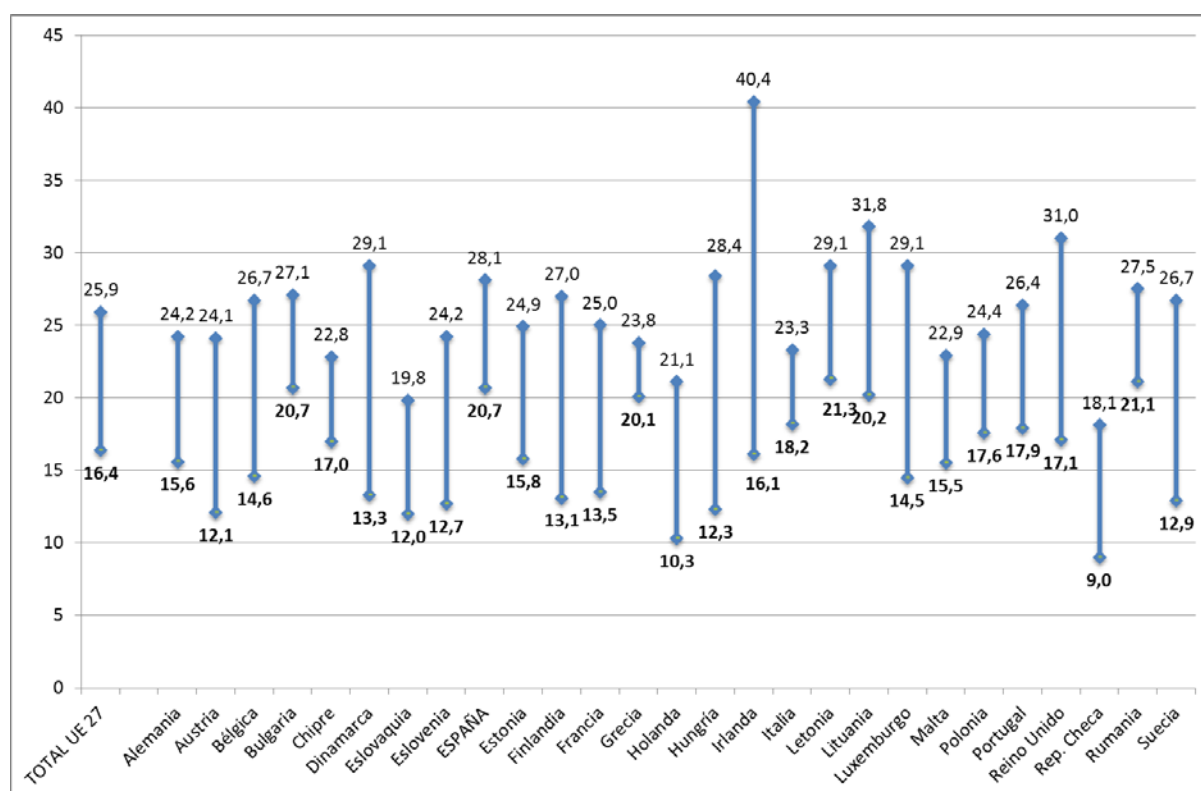
La evolución de estos gastos en la Unión Europea sigue una senda decreciente hasta 2007, pero a partir de esa fecha se intensifica el gasto social. Esta evolución está motivada por la crisis económica, que ha hecho aumentar el numerador de esta ratio (más gasto social) y disminuir el denominador (menor crecimiento del PIB o disminución del mismo). En España, sin embargo, la evolución es distinta. Partimos de un gasto en protección social muy por debajo del europeo, ese gasto se mantiene hasta 2007 y a partir de 2008 crece de forma mucho más acusada que la media de los países de nuestro entorno, debido sin duda a que los efectos de la crisis económica son mucho más desfavorables en el caso español, especialmente en cuanto a protección del desempleo.

Figura 9. Gasto en protección social, 2009 (% del PIB)



El esfuerzo que realizan los distintos países europeos no es ni mucho menos homogéneo, como se observa en la Figura 9, que presenta los datos individuales para el año 2009. El porcentaje del PIB que se dedica en cada país europeo al gasto social varía considerablemente: desde un 16,85% de Letonia hasta un 33,44% de Dinamarca. La Europa de los 15 está a la cabeza, con tasas siempre superiores al 25% (excepto en Luxemburgo, un 23,11%), mientras que los países incorporados desde 2004 tienen un gasto social inferior, y muy dispar (desde el 24,26% de Eslovenia al 16,85% de Letonia).

Figura 10. Riesgo de pobreza antes y después de prestaciones sociales, 2010



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Pero así como el porcentaje de gasto social sobre el PIB representa el esfuerzo que realiza cada país en política social, otro elemento importante es el resultado que se obtiene con dicho gasto, en concreto en lo que hace referencia en la lucha contra la pobreza (efectividad en la lucha contra la pobreza). A este respecto en la Figura 10 se recoge la reducción en el riesgo de pobreza que se consigue con las transferencias sociales. Para cada país, los puntos superiores muestran la tasa de pobreza (proporción de la población con una renta disponible equivalente menor al 60% de la mediana nacional) derivada de las rentas del mercado. Los puntos inferiores marcan la reducción en la tasa de pobreza conseguida a través de las transferencias sociales⁷. En primer lugar, llama la atención los extremos en las tasas de pobreza derivadas de las rentas del mercado. Por un lado, el Reino Unido (31%), Lituania (31,8%) e Irlanda (40,4%) con tasas muy elevadas de riesgo de pobreza; por otro, la República Checa (18,1%), Eslovaquia (19,8%) y Holanda (21,1%) con tasas de pobreza respecto a la mediana nacional mucho más bajas. Los demás países se sitúan entre el 22% y el 29%,

⁷ Excluyendo pensiones. En ocasiones las pensiones se consideran no exclusivamente como un instrumento redistributivo entre grupos de renta, sino que su papel fundamental consiste en la redistribución a lo largo del ciclo de vida del individuo, o entre generaciones.

siendo la media de la Unión Europea el 25,9%. España también se sitúa en el nivel intermedio (28,1%), aunque por encima de la media europea.

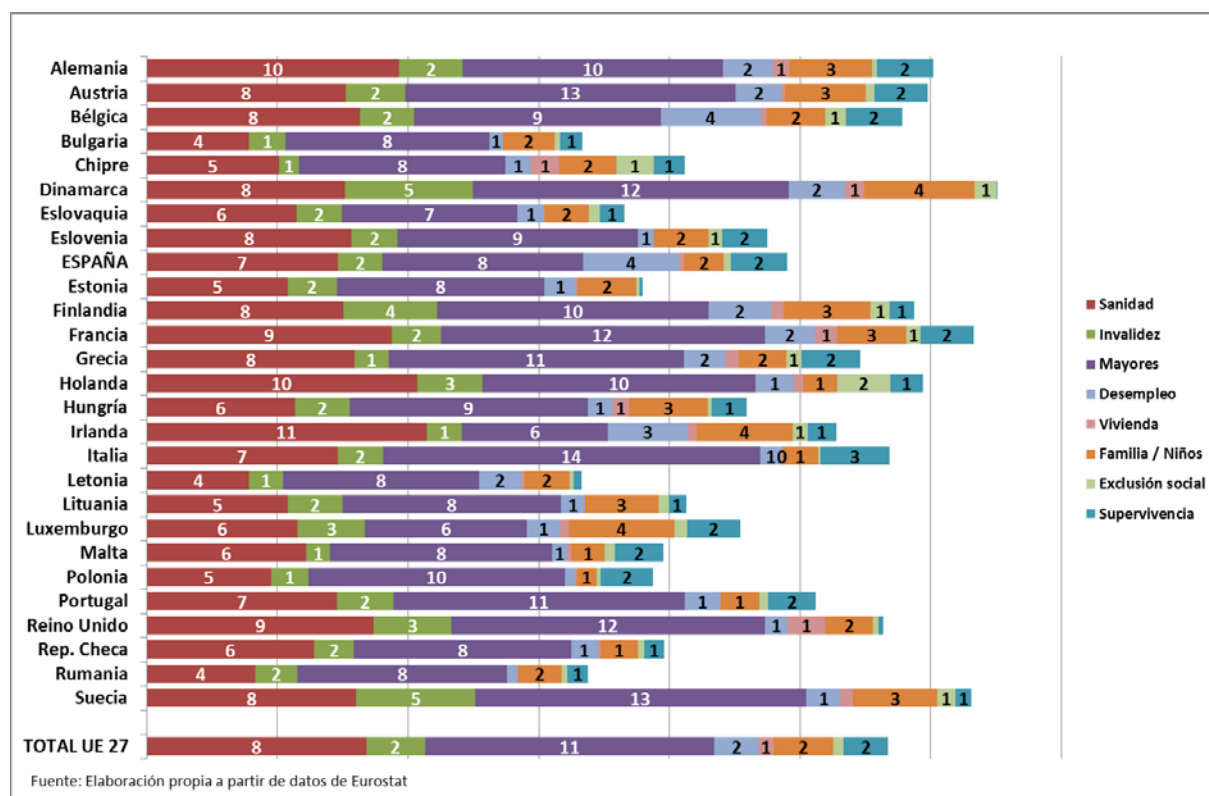
En segundo lugar, hay que destacar las diferencias en la capacidad de los distintos países para reducir estas tasas de pobreza. Irlanda resulta un caso especialmente llamativo, ya que a la mayor tasa de pobreza antes de transferencias sociales une la mayor capacidad del sistema de transferencias para reducirla (más de 24 puntos porcentuales), de manera que se sitúa ligeramente por debajo de la media europea respecto a la tasa de pobreza después de transferencias sociales. Algo similar ocurre con el Reino Unido: frente a un sistema que genera una tasa de pobreza elevada, el sistema público de transferencias corrige en gran parte esta deficiencia. Por su parte, Hungría, Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia son países con elevada desigualdad en sus rentas de mercados, que consiguen resultados excelentes a través de las transferencias sociales. En la parte contraria se sitúan países como Italia, Chipre, Grecia, Rumanía, Bulgaria y España: todos ellos destacan por la escasa efectividad de su sistema de transferencias, lo que se traduce en que, a pesar de tener una tasa de pobreza antes de transferencias relativamente reducida, no consiguen sin embargo que su tasa de pobreza después de transferencias se sitúe por debajo de la media europea.

En tercer lugar, la distribución de las rentas del mercado y el efecto de las transferencias da como resultado una distribución suave de las tasas de riesgo de pobreza. Cabría destacar Grecia, Lituania, Bulgaria, España, Rumanía y Letonia con tasas de pobreza en 2010 superiores al 20% todos ellos debido a una distribución inicial muy desigual, más que a una política poco efectiva (salvo Grecia). Destaca por sus buenos resultados un grupo de países: República Checa y Eslovaquia, debido a una situación de partida muy igualitaria; Hungría y Suecia, por una política de transferencias sociales muy efectiva; y Holanda, Austria, y Eslovenia por una combinación de ambos factores.

En la Figura 11 se recoge la composición de las ayudas en las 8 partidas de protección social que hemos mencionado anteriormente. En términos generales, la mayor porción del gasto social corresponde a las personas mayores, fundamentalmente a través de las pensiones de jubilación. Si la Unión Europea destina un 28,4% a prestaciones sociales, más de 11 puntos se destinan a los mayores. Le sigue en importancia el gasto asociado a la sanidad, que supone un 8,4% del PIB. Claramente por detrás se encuentran las prestaciones por invalidez y por protección familiar (cada una de ellas un 2,3% del PIB), desempleo y supervivencia (1,7% del PIB). Por último, ya muy alejadas, se encuentran las funciones de vivienda (0,6% PIB) y exclusión social (0,4%). También aquí las diferencias por países son llamativas. En el caso de Sanidad destacan por su importancia Irlanda,

Holanda, Alemania y Francia, que dedican casi un 10% de su PIB. El cuidado de los mayores es destacable en Austria, Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. En política familiar destaca el esfuerzo realizado por Luxemburgo y Dinamarca, mientras que en desempleo sobresalen claramente España y Bélgica. En términos generales se observa una apuesta decidida por la política social en los países nórdicos, mientras que el esfuerzo de los países recién incorporados a la UE está en general muy por debajo de la media.

Figura 11. Composición de las ayudas por funciones, en porcentaje del PIB. 2009

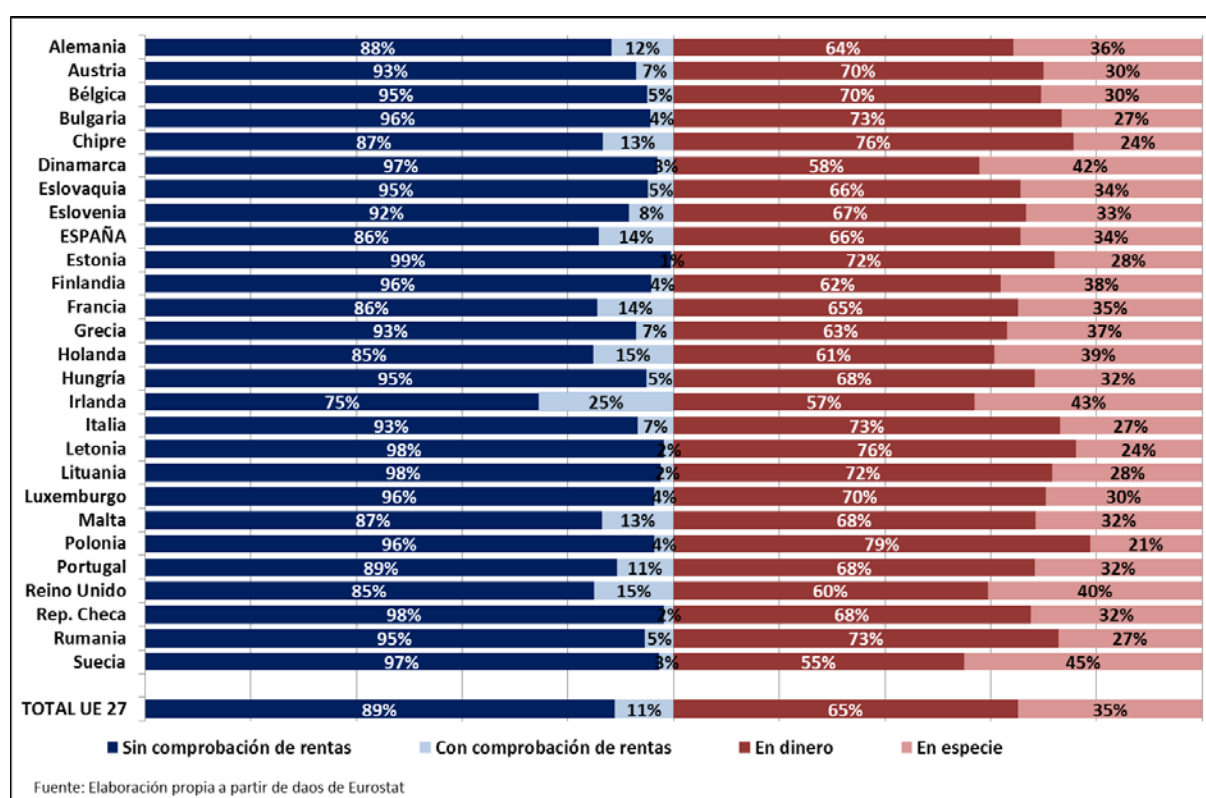


En la Figura 12 se observa la distribución de los tipos de prestaciones sociales. En la parte izquierda se comparan las prestaciones sociales que exigen comprobación de rentas, frente a las que no exigen dicho requisito. Como puede observarse, la concesión de la mayor parte de las prestaciones no está condicionada a la comprobación de rentas. Como media, sólo algo más del 10% de las mismas implica esta comprobación. Hay que pensar que la mayor parte de las prestaciones sociales corresponden al sistema contributivo, donde no es necesario realizar la comprobación de rentas: el 99% de las prestaciones por enfermedad, el 79% en el caso de invalidez, el 95% para pensiones de jubilación, el 91% en caso de pensiones de supervivencia. En el caso de política familiar y desempleo

la parte de las prestaciones que exige comprobación de rentas aumenta ligeramente (29% y 20%, respectivamente). Por último las prestaciones asociadas a la exclusión social como es de esperar exigen en una mayor proporción la comprobación de rentas (un 84%).

La parte derecha de esta figura se representa la proporción de las prestaciones sociales que se otorgan en términos monetarios o en especie. Con carácter general un 65% de las ayudas tienen carácter monetario, mientras que el 35% se conceden directamente en especie, aunque las diferencias entre países pueden ser muy acusadas. Por ejemplo, en Suecia las prestaciones en especie alcanzan el 45% del total (42% en Dinamarca, 43% en Irlanda), mientras que en Chipre no superan el 24% (27% en Bulgaria, Rumania y en Italia, 28% en Estonia y Lituania).

Figura 12. Tipo de prestaciones sociales, 2009



3.3 La protección social en España

3.3.1 Prestaciones del sistema español

La política de protección social en España no corresponde en exclusiva a un nivel de gobierno, sino que se encuentra claramente distribuida. En un primer análisis podríamos distinguir entre los siguientes niveles de gobiernos implicados:

- Nivel central o estatal: responsable de las prestaciones contributivas (desempleo, jubilación, invalidez y supervivencia), y algunas no contributivas, sean complementarias a las anteriores (jubilación no contributiva, desempleo no contributivo), sean prestaciones de carácter esporádico, improvisado y temporal (renta activa de inserción).
- Nivel autonómico: responsables de las Rentas Mínimas de Inserción.
- Nivel local: proporcionan principalmente asistencia en especie. Servicios sociales dedicados a la lucha contra la pobreza, en estrecha colaboración con las ONG.

La estructura del sistema asistencial español se ha esquematizado en el Cuadro 9. Se pueden hacer diversas clasificaciones, como Arriba y Guinea (2009), que estructuran la protección en dos ámbitos, la dirigida a la población inactiva y la destinada a la población potencialmente activa. Sin embargo, nos parece más interesante clasificar la protección en función del riesgo que se intenta cubrir. Desde este punto de vista, clasificaremos el sistema de protección social en tres ámbitos: instrumentos destinados a la cobertura del riesgo de vejez, del riesgo de incapacidad o supervivencia, y del riesgo de desempleo.

En primer lugar, el riesgo de vejez se cubre a través del sistema de pensiones, que proporciona prestaciones económicas cuando se cesa en el trabajo por edad. El español es un sistema público, con una modalidad contributiva y otra no contributiva. El sistema contributivo se financia mediante cotizaciones sociales y proporciona rentas en función de los salarios. Paralelamente, existe también un sistema en extinción, el SOVI⁸, cuyos datos integramos junto al resto de pensiones de jubilación.

⁸ Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (S.O.V.I.): pensiones percibidas por aquellas personas que antes del 1 de enero de 1967, fecha de extinción del mismo, tuviesen cubierto el periodo de cotización exigido en este régimen o, en su defecto, hubiesen figurado afiliados con anterioridad a 1940 al extinguido Régimen del Retiro Obrero Obligatorio, siempre que los interesados no tengan derecho a ninguna pensión a cargo de los Regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social. Se percibe por personas que o no han participado o lo han hecho de forma esporádica en el mercado de trabajo desde ese momento.

El sistema no contributivo se concede a mayores de 65 años en hogares de bajos ingresos (con comprobación de rentas). Es un sistema financiado a través de los impuestos generales, controlado por la Seguridad Social y gestionado por las CCAA. A comienzos de los años noventa se universalizó el derecho a la pensión de jubilación, aunque subsiste una prestación asistencial anterior (en extinción y con cuantías congeladas) derivada del FAS (Fondo de Asistencia Social).

En segundo lugar, el riesgo de incapacidad y supervivencia es también cubierto a través de un sistema contributivo y otro no contributivo. El sistema contributivo consiste en una prestación económica que cubre la pérdida de rentas de una persona cuando se produce una discapacidad de carácter definitivo. Sobrevive junto a ésta la pensión de invalidez del SOVI. Además de estas prestaciones, existe un conjunto de rentas satisfechas a los supervivientes cuando fallece el cotizante (viudedad, orfandad y favor familiar). Por su parte, el sistema no contributivo es un sistema paralelo para discapacitados severos (discapacidad mayor o igual a un 65%) en hogares de bajos ingresos, que no tienen derecho a la percepción de rentas del sistema contributivo. Subsiste con el sistema actual el régimen del antiguo FAS y de la LISMI (Ley de Integración Social de los Minusválidos).

Por último la protección por desempleo es cubierta, a través del sistema contributivo, por el seguro de desempleo, cuya cuantía y duración depende de las cotizaciones del trabajador. El sistema no contributivo está formado por un conjunto de subsidios (hasta ocho figuras distintas) utilizadas cuando se ha agotado el nivel contributivo o cuando éste es insuficiente. Otra figura específica es el subsidio de desempleo agrario, con unas características especiales. Finalmente se encuentra vigente desde 2000 la Renta Activa de Inserción, que se concede a trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años.

Después de agotadas todas estas prestaciones, contributivas y no contributivas, se encuentran los programas de Rentas Mínimas de Inserción, gestionados y financiados por las CC.AA. Son programas de garantía de rentas mínimas para individuos en hogares de bajos ingresos que persiguen su inserción laboral. Se trata de la última red de seguridad, y tiene un papel residual y subsidiario. A la descripción de estas Rentas Mínimas de Inserción, objetivo principal de este trabajo, dedicaremos el siguiente apartado.

Cuadro 9. Descripción del sistema de protección social en España

COBERTURA DEL RIESGO DE...	VEJEZ	SISTEMA	Pensión Jubilación	RIESGO DE EXCLUSIÓN: RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (CC.AA.)
		CONTRIBUTIVO	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	
		SISTEMA NO	Pensiones No Contributivas (PNC)	
		CONTRIBUTIVO	Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS)	
	INCAPACIDAD SUPERVIVENCIA	S.CONTRIBUTIVO	PENSIÓN DISCAPACIDAD	
			PENSIÓN SUPERVIVENCIA	
		SISTEMA NO CONTRIBUTIVO	PNC	
			FAS	
			Ley Integración Social de Minusválidos (LISMI)	
	DESEMPLEO	S.CONTRIBUTIVO	SEGURO DESEMPLEO	
			SUBSIDIO DESEMPLEO	
		SISTEMA NO CONTRIBUTIVO	SUBSIDIO DESEMPLEO AGRARIO	
			RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN (RAI)	

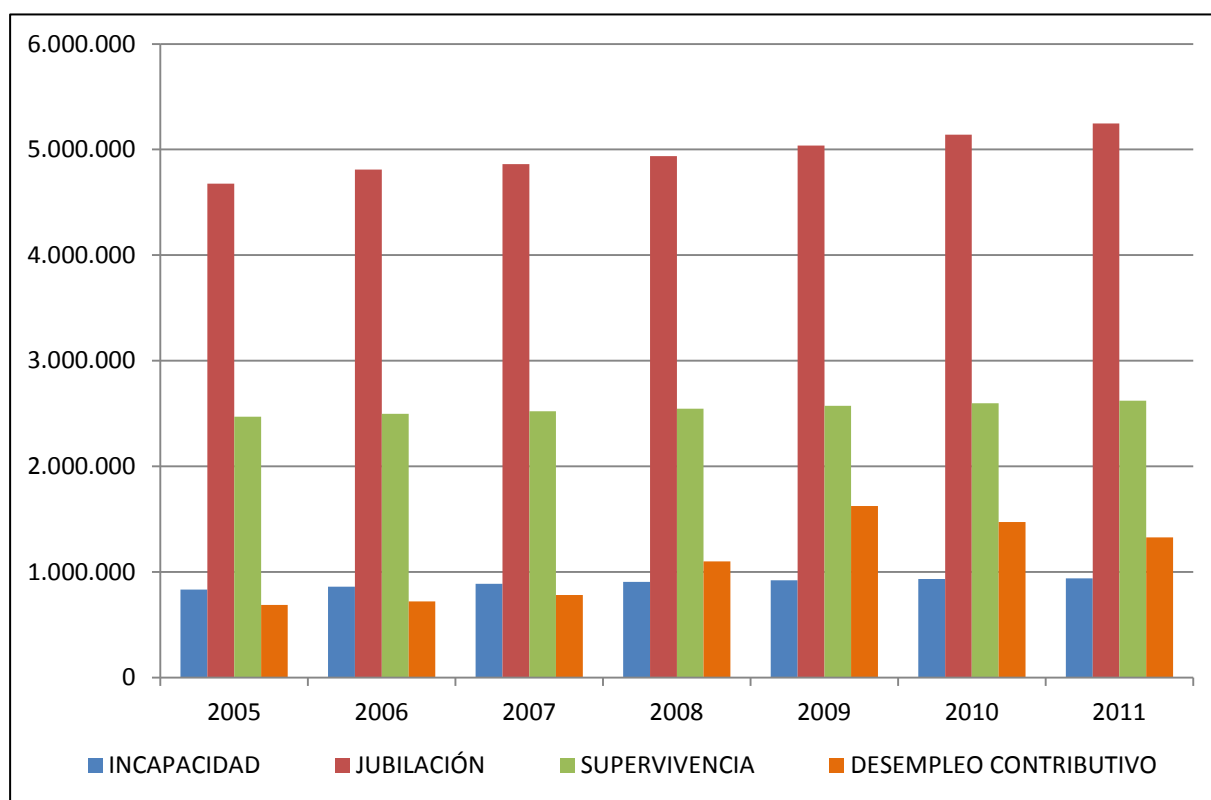
Fuente: elaboración propia

3.3.2 La evolución de la protección social en España

La Figura 13 muestra la evolución del número de beneficiarios de prestaciones contributivas en España. Sin duda, la partida más importante está constituida por las pensiones de jubilación, que desde 2009 alcanza a más de 5 millones de personas. Además, su evolución ha sido creciente en los últimos años y se espera que siga creciendo en el futuro debido a factores demográficos. También tienen mucha importancia las pensiones de supervivencia, sobre todo por la parte correspondiente a pensiones de viudedad, que suponen alrededor del 90% de los beneficiarios de las mismas. Al igual que ocurría con las pensiones de jubilación, esta partida también muestra una evolución creciente. El desempleo contributivo es la partida que más ha crecido durante los últimos años, debido a la crisis económica. Sin embargo, desde 2009 se aprecia una disminución en el número de beneficiarios, lo que se no se debe a un descenso del desempleo, sino a una menor cobertura del sistema. La última

partida en importancia es la que engloba las pensiones por incapacidad, que también ha aumentado los últimos años hasta situarse cerca del millón de personas.

Figura 13. La protección en España. Beneficiarios de prestaciones contributivas



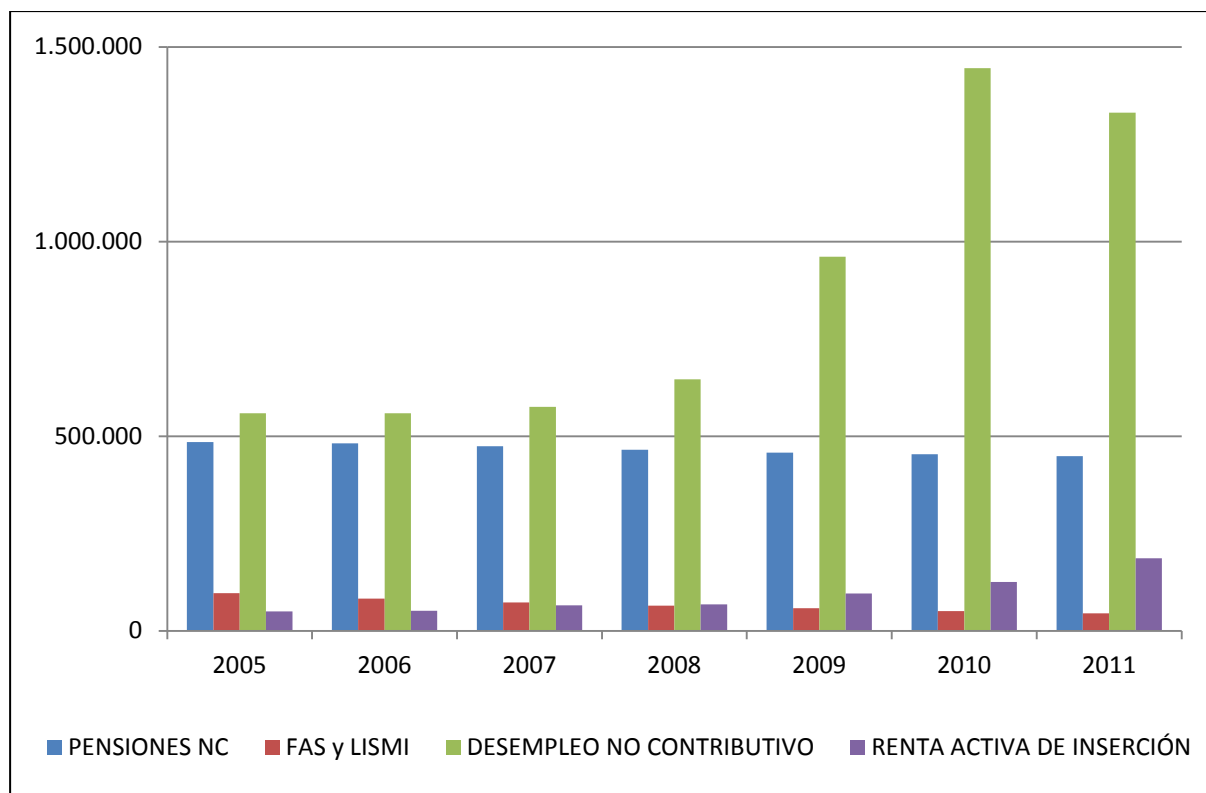
Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, MITIN

Evidentemente, las prestaciones contributivas son las que llegan a un mayor número de individuos y hogares, especialmente en el caso de las pensiones de jubilación. Sin embargo, en la lucha contra la pobreza y la exclusión son muy importantes las prestaciones no contributivas, cuyos beneficiarios se detallan en la Figura 14.

De estos datos se desprende la enorme importancia del subsidio por desempleo, que ha pasado de dar cobertura a poco más de 500.000 personas a casi triplicar el número de perceptores. Como puede comprobarse, la evolución de este subsidio guarda estrecha relación con la renta activa de inserción que también va dirigida a desempleados, en este caso mayores de 45 años. Por el contrario, las pensiones no contributivas, tanto por jubilación como por invalidez, muestran una tendencia ligeramente decreciente, situándose actualmente en torno a los 450.000 beneficiarios. Por último,

las prestaciones incluidas en el FAS y en la LISMI son cada vez menos frecuentes, beneficiando en la actualidad a unas 44.000 personas.

Figura 14. La protección social en España. Beneficiarios prestaciones no contributivas



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, MITIN

En el Cuadro 10 y en el Cuadro 11 se detallan tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas en las CCAA españolas para el año 2010, último en el que está disponible esta información desagregada.

Cuadro 10. Beneficiarios de prestaciones contributivas en 2010 por CCAA

	Incapacidad	Jubilación	Supervivencia	Desempleo	TOTAL
Andalucía	207.723	736.748	434.840	238.139	1.617.450
Aragón	23.616	173.634	83.632	39.295	320.177
Asturias	34.778	165.785	94.114	27.268	321.945
Baleares	18.943	98.848	48.088	39.065	204.944
Canarias	31.175	136.469	86.302	78.041	331.987
Cantabria	14.100	76.616	39.954	15.773	146.442
Castilla-La Mancha	37.114	194.562	108.717	64.172	404.565
Castilla y León	43.888	364.461	178.473	65.303	652.125
Cataluña	166.650	961.269	422.793	268.496	1.819.208
Ceuta	806	3.803	3.096	1.110	8.815
Extremadura	22.310	113.751	70.649	29.355	236.064
Galicia	69.142	443.556	208.294	76.167	797.158
Madrid	73.074	606.789	285.417	204.420	1.169.701
Melilla	1.127	3.062	2.917	1.135	8.240
Murcia	32.233	122.449	67.714	44.305	266.701
Navarra	11.358	75.128	32.805	17.665	136.955
País Vasco	44.581	303.555	146.707	53.647	548.490
La Rioja	5.624	40.408	17.573	9.199	72.805
C. Valenciana	95.489	519.660	264.650	180.166	1.059.964
ESPAÑA	933.730	5.140.554	2.596.734	1.452.717	10.123.735

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del MTIN, 2010

Cuadro 11. Beneficiarios de prestaciones no contributivas en 2010 por CCAA

	PensNC	FAS+LISMI	Desempleo	RAI	TOTAL
Andalucía	104.104	14.110	468.403	45.129	631.746
Aragón	8.093	941	26.439	1.646	37.118
Asturias	9.813	1.109	25.599	1.948	38.469
Baleares	7.621	295	34.382	1.442	43.740
Canarias	42.258	2.766	96.539	13.146	154.709
Cantabria	6.163	795	11.495	1.086	19.537
Castilla-La Mancha	21.039	4.287	64.123	4.920	94.369
Castilla y León	23.150	4.479	48.420	5.257	81.305
Cataluña	56.194	1.821	186.178	7.860	252.053
Ceuta	1.705	237	3.751	321	6.013
Extremadura	15.239	3.275	64.077	6.387	88.978
Galicia	47.275	1.636	65.951	7.347	122.209
Madrid	32.891	4.044	111.062	6.071	154.069
Melilla	2.490	484	2.927	477	6.378
Murcia	14.096	4.601	38.994	4.171	61.862
Navarra	2.711	19	12.106	549	15.386
País Vasco	9.949	0	30.146	1.508	41.604
La Rioja	1.781	242	6.031	400	8.454
C. Valenciana	46.723	4.392	148.607	16.017	215.739
ESPAÑA	453.295	49.534	1.445.228	125.680	2.073.737

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del MTIN, 2010

Sin restar importancia al interés de los datos anteriores, no sirven para realizar comparaciones entre CCAA debido a las diferencias de población entre las mismas. Por ello, hemos elaborado dos nuevos cuadros en los que dividimos el número de prestaciones por las cifras de población del padrón de 2010. Estos nuevos datos nos darán una idea de en qué regiones tienen más importancia las prestaciones sociales y de si éstas logran un efecto redistributivo interregional.

En primer lugar, en el Cuadro 12 se aprecia que las prestaciones contributivas no tienen un efecto redistributivo regional, porque no están pensadas para ello. Se trata de prestaciones que están vinculadas a las cotizaciones de los individuos y que por tanto no tienen por qué ir dirigidas a las regiones con menor renta. Así, existen regiones con renta *per capita* elevada (País Vasco, Cataluña o Cantabria) que acaban recibiendo más prestaciones por habitante que otras que tienen individuos con renta inferior (Andalucía o Extremadura).

Cuadro 12. Prestaciones contributivas 2010 (prestaciones/1000 habitantes)

	Incapacidad	Jubilación	Supervivencia	Desempleo	TOTAL
Andalucía	24,8	88,0	51,9	28,4	193,2
Aragón	17,5	128,9	62,1	29,2	237,7
Asturias	32,1	152,9	86,8	25,1	296,9
Baleares	17,1	89,4	43,5	35,3	185,3
Canarias	14,7	64,4	40,7	36,8	156,7
Cantabria	23,8	129,4	67,5	26,6	247,3
Castilla-La Mancha	17,7	92,7	51,8	30,6	192,8
Castilla y León	17,1	142,4	69,7	25,5	254,8
Cataluña	22,2	128,0	56,3	35,7	242,2
Ceuta	10,0	47,2	38,4	13,8	109,4
Extremadura	20,1	102,7	63,8	26,5	213,2
Galicia	24,7	158,5	74,5	27,2	284,9
Madrid	11,3	93,9	44,2	31,7	181,1
Melilla	14,8	40,3	38,4	14,9	108,4
Murcia	22,0	83,8	46,3	30,3	182,4
Navarra	17,8	118,0	51,5	27,7	215,0
País Vasco	20,5	139,4	67,3	24,6	251,8
La Rioja	17,4	125,3	54,5	28,5	225,8
C. Valenciana	18,7	101,7	51,8	35,2	207,4
ESPAÑA	19,9	109,3	55,2	30,9	215,3

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del MTIN y Padrón, 2010.

La situación cambia enormemente si analizamos la distribución territorial de las prestaciones no contributivas, cuya intensidad es mucho mayor en regiones con una renta *per capita* inferior y también con mayores niveles de pobreza (Andalucía, Extremadura, Ceuta o Canarias) que en aquellas

que cuentan con mayores recursos y menor riesgo de pobreza (Navarra, País Vasco, Madrid o Aragón). Sin duda, ello llevará a un efecto redistributivo interregional importante.

Sería muy interesante medir con indicadores el efecto de estas prestaciones sociales sobre la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, para este cometido necesitamos microdatos sobre la renta de las personas que incluyan el detalle de las prestaciones recibidas. Aunque la Encuesta de Condiciones de Vida ofrece información sobre prestaciones, sus datos no están lo suficientemente desagregados para poder realizar este tipo de análisis.

Cuadro 13. Prestaciones no contributivas 2010 (prestaciones/1000 habitantes)

	PNC	FAS+LISMI	Desempleo	RAI	TOTAL
Andalucía	12,4	1,7	56,0	5,4	75,5
Aragón	6,0	0,7	19,6	1,2	27,6
Asturias	9,1	1,0	23,6	1,8	35,5
Baleares	6,9	0,3	31,1	1,3	39,5
Canarias	19,9	1,3	45,6	6,2	73,0
Cantabria	10,4	1,3	19,4	1,8	33,0
Castilla-La Mancha	10,0	2,0	30,6	2,3	45,0
Castilla y León	9,0	1,7	18,9	2,1	31,8
Cataluña	7,5	0,2	24,8	1,0	33,6
Ceuta	21,2	2,9	46,5	4,0	74,6
Extremadura	13,8	3,0	57,9	5,8	80,4
Galicia	16,9	0,6	23,6	2,6	43,7
Madrid	5,1	0,6	17,2	0,9	23,9
Melilla	32,8	6,4	38,5	6,3	83,9
Murcia	9,6	3,1	26,7	2,9	42,3
Navarra	4,3	0,0	19,0	0,9	24,2
País Vasco	4,6	0,0	13,8	0,7	19,1
La Rioja	5,5	0,7	18,7	1,2	26,2
C. Valenciana	9,1	0,9	29,1	3,1	42,2
ESPAÑA	9,6	1,1	30,7	2,7	44,1

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del MTIN y Padrón, 2010.

4 Las rentas mínimas de inserción

4.1 La situación en los países europeos

El sistema de rentas mínimas no es exclusivo de nuestro país, ya que está presente en la mayoría de países de nuestro entorno. Según Busilacchi (2008) todos los países de la Unión Europea salvo Grecia, Italia y Hungría cuentan con algún programa de rentas mínimas. Sin embargo, los programas europeos tienen a su vez muchas diferencias, pudiendo clasificarse de varias formas.

Una primera clasificación tendría en cuenta la uniformidad del sistema, distinguiendo entre:

- Sistemas Uniformes: la renta mínima es la gran figura y el principal medio para reducir la pobreza (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Luxemburgo).
- Sistemas Diversificados: la renta mínima juega el papel de “último recurso” (Bélgica, Irlanda, Francia, Austria, países del sur).

También pueden diferenciarse en función de los requisitos exigidos para poder acceder a las ayudas, y de la generosidad de los programas. Busilacchi (2008) combina ambos elementos, obteniendo la siguiente clasificación:

Cuadro 14. Modelos de Renta Mínima Garantizada

<i>Generosidad/Rigidez</i>	<i>Rigidez Baja</i>	<i>Rigidez Media</i>	<i>Rigidez Alta</i>
<i>Generosidad Baja</i>	-	Bulgaria, Lituania, Polonia	Francia, Letonia
<i>Generosidad Media</i>	Noruega, Suecia	Eslovaquia, Estonia, Portugal, Chequia, Rumanía, Austria (algunos <i>Länder</i>)	España, Eslovenia
<i>Generosidad Alta</i>	Reino Unido, Finlandia	Irlanda, Malta, Chipre, Alemania, Holanda, Austria (algunos <i>Länder</i>)	Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica

Fuente: Busilacchi (2008)

Estas diferencias tienen que ver con la falta de armonización europea en un tema tan sensible como la protección social. Sin embargo, en los últimos años se ha reabierto el debate sobre la conveniencia de coordinar los programas nacionales a través de las instituciones comunitarias, jugando un papel primordial la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza. Esta Red ha llegado a demandar la elaboración de una directiva comunitaria para armonizar los programas europeos y dotarlos de

requisitos mínimos comunes. Siguiendo este planteamiento, algunos autores, como De Giorgi y Pellezzari (2006) han propuesto una renta mínima europea idéntica para todos los ciudadanos de la Unión.

Pese a la voluntad coordinadora de diversos agentes, la realidad nos sigue ofreciendo un panorama desigual en Europa. Esta desigualdad es especialmente preocupante en la situación actual, con unas bolsas de pobreza muy dispares en los países europeos.

4.2 Características de las rentas mínimas de inserción

Las rentas mínimas de inserción comenzaron a plantearse en España a finales de los años 80 del pasado siglo, gracias a las reivindicaciones de los sindicatos y también de diversas organizaciones sociales y religiosas. En estos primeros momentos se abogaba por un sistema centralizado con una regulación común para toda España, que sin embargo no se llegó a desarrollar.

La falta de un instrumento estatal dejaba desprotegidos a determinados grupos de riesgo, lo que llevó a los gobiernos regionales a tratar de rellenar el hueco, de manera improvisada y sin ningún mecanismo de coordinación, lo que provocó diferencias muy importantes en requisitos, cuantías y derechos⁹.

La primera CA en poner en práctica este tipo de ayudas fue el País Vasco, con el denominado Ingreso Mínimo de Inserción en 1989, siguiendo el modelo que se estableció en Francia un año antes¹⁰. A partir de esta fecha, las restantes CCAA comenzaron a establecer distintos programas de rentas mínimas, que culminaron en 1995 con el entonces denominado Soporte Transitorio Comunitario de Baleares. En la actualidad estos programas, que han ido variando de nombre y características, siguen presentes en todas las regiones españolas y también se han desarrollado en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Todas estas rentas autonómicas tienen características en común pero también múltiples diferencias. Las semejanzas se refieren fundamentalmente a los objetivos pretendidos por este tipo de

⁹ Arriba (1999) describe el proceso de implantación de las rentas mínimas de inserción en España.

¹⁰ Moreno (2010) detalla el origen del Ingreso Mínimo de Inserción del País Vasco.

programas. Un primer objetivo es el de ayudar financieramente a las personas o familias que se encuentren en una situación económica muy desfavorable. En este sentido actúan como una renta mínima garantizada. Pero a este primer objetivo se une el de inserción. Los receptores de estas ayudas deben participar en programas de inserción laboral, social o educativa que les permita salir de la situación de pobreza y exclusión en la que se encuentran. Aunque cada región ha establecido sus propias condiciones de inserción, entendemos que las diferencias no son significativas.

Donde sí existen diferencias evidentes es en el resto de requisitos necesarios para obtener esta prestación como en el cálculo de la cuantía que corresponde a cada beneficiario. Estas diferencias se detallan en el Cuadro 15.

Cuadro 15. Características de las rentas mínimas de inserción en las CCAA

CCAA	Cuantía teórica (CT)			Prestación (P)				Requisitos	
	nº per- sonas	Fórmula	Importe	Cálculo	Se concede si..	Máximo	Mínimo	Edad	Residencia (SI/AÑOS)
Andalucía	1	$= (0,62) * SMI$	386,88	P=CT-rentas	Rentas<CT		$= 0,15 * SMI$ 93,6	25≤E<65	1
IMS	2	$= (0,62 + 0,08) * SMI$	436,80						
Ingreso	3	$= (0,62 + 0,08 + 0,08) * SMI$	486,72						
Mínimo de	4	$= (0,62 + 0,08 + 0,08 + 0,08) * SMI$	536,64						
Solidaridad	5	$= (0,62 + 0,08 + 0,08 + 0,08 + 0,08) * SMI$	586,56						
	6+	$= SMI$	624,00						
Aragón	1	$= 424$	424,00	P=CT-rentas	Rentas<CT	$= SMI$ 624		18≤E<65	1
IAI	2	$= 424 * (1 + 0,3)$	551,20						
Ingreso	3	$= 424 * (1 + 0,3 + 0,2)$	636,00						
Aragonés de	4	$= 424 * (1 + 0,3 + 0,2 + 0,2)$	720,80						
Inserción	5 +	$= 424 * (1 + 0,3 + 0,2 + 0,2 + 0,1)$	763,20						
Asturias	1	$= \text{MÓDULO BÁSICO}$	432,09	P=CT-rentas	Rentas<CT	$= 165\% * MB$ 712,95	$= 10\% * MB$ 43,21	25≤E	2
SSBA	2	527,15	527,15						
Salario	3	596,29	596,29						
Social Básico	4	665,41	665,41						
Asturiano	5	695,66	695,66						
	6+	712,95	712,95						
Baleares	1	$= \text{PRESTACIÓN BÁSICA}$	392,38	P=CT-rentas	Rentas<CT	$= 125\% * IPREMP$ 768,89	$= 25\% * PB$ 99	25≤E	0,5
RMI	2	$= PB * (1,3)$	510,09						
Renta	3	$= PB * (1,3 + 0,2)$	588,57						
Mínima de	4	$= PB * (1,3 + 0,2 + 0,1)$	627,81						
Inserción	5	$= PB * (1,3 + 0,2 + 0,1 + 0,1)$	667,05						
	6	$= PB * (1,3 + 0,2 + 0,1 + 0,1 + 0,1)$	706,28						
	7	$= PB * (1,3 + 0,2 + 0,1 + 0,1 + 0,1 + 0,1)$	745,52						
	8+	$= 768,90$	768,89						

Canarias	1	=0,76*IPREMP	467,49	P=CT-rentas	Rentas<CT	=1,06*IPREMP	=124,59	25≤E<65	3
PCI	2	=(0,76+0,1)*IPREMP	529,00			652,02			
Prestación	3	=(0,76+0,18)*IPREMP	578,21						
Canaria de	4	=(0,76+0,23)*IPREMP	608,96						
Inserción	5	=(0,76+0,27)*IPREMP	633,57						
	6+	=(0,76+0,3)*IPREMP	652,02						
Cantabria	1	=80%*IPREM	421,79	P=CT-rentas	Rentas<CT	=1,25*IPREM	=0,25*IPREM	23≤E<65	1
RSB	2	=(80%*IPREM)*125%	527,24			659,05	131,81		
Renta	3	=(80%*IPREM)*125%*110%	579,96						
Social	4	=(80%*IPREM)*125%*110%*110%	637,96						
Básica	5+	=125%*IPREM	659,05						
Castilla-La Mancha	1	=60%*IPREMP	369,07	P=CT-rentas	Rentas<CT	= IPREMP	=0,1*IPREMP	25≤E<65	2
IMS	2	=(60%+6,6%*MA)*IPREMP	409,66			615,11	61,51		
Ingreso Mínimo de Solidaridad	...								
Castilla y León	1	=75%*IPREM	395,43	P=CT-rentas	Rentas<CT			25≤E<65	1
IMI	2	=(75%*IPREM)*112%	442,88						
Ingresos	3	=(75%*IPREM)*124%	490,33						
Mínimos de Inserción	4+	=IPREM	527,24						
Cataluña	1	=PREST. BASICA	410,02	P=CT-rentas		=190%*PB	=25%*PB	25≤E<65	1
RMI	2	=PB+53,5	463,52	(rdtos trab 75%)		779,04	102,51		
Renta	3	=PB+(53,5*2)	517,02						
Mínima de	4	=PB+(53,5*3)	570,52						
Inserción	5	=PB+(53,5*3+34,45*MA)	604,97						
	...								

Cataluña (cont.)		40,12	Incomp	Por hijo menor de 16 años				
		80,25	Incomp	Por hijo con un grado de minusvalía >=33				
		80,25		Por familia monoparentales				
		34,17		Por personas solas dependientes				
Ceuta	1	=270	270	P=CT-rentas	Rentas<CT	300		25≤E<65 1
IMIS	2	=270*1,05	283,5					
Ingreso Mínimo de Inserción Social	3	=270*1,1	297					
	4+	=300	300					
Extremadura	1	=75%*IPREM	395,43	P=CT-rentas	Rentas<CT	=100*IPREM		18≤E 1
RM	2	=(75%+8%)*IPREM	437,61			527,24		
Renta Mínima	3	=(75%+8%*2)*IPREM	479,79					
	4	=(75%+8%*3)*IPREM	521,97					
	5+	=100%*IPREM	527,24					
Galicia	1	=75%*IPREM	395,43	P=CT-rentas	Rentas<CT	=125%*IPREM		25≤E<65 1
RISGA	2	=(75%+12%)*IPREM	458,70			659,05		
Renda de Integración Social de Galicia	3	=(75%+12%+10%)*IPREM	511,42					
	4	=(75%+12%+10%+8%*MA)*IPREM	553,60					
	...							
La Rioja								
IMI	1	=70%*IPREM	369,07	P=CT-rdtos trab	Rentas<(IPREM*70%)			25≤E<65 1
Ingreso Mínimo de Inserción					Rentas<(IPREM*(70%+15%*MA))			
AIS	1	=PNC	336,33	P=CT-rentas	Rentas<CT	=70%*IPREM	=25%*CT	25≤E 1
Ayudas de inclusión social	2+	=PNC*(100%+10%)	369,96		No recibe IMI	369,07		

Madrid	1	=370	370,00	P=CT-rentas	Rentas<(IPREM*70%)	=IPREM	25≤E<65	1
RMI	2	=370+111	481,00		Rentas<(IPREM*(70%+15%))	527,24		
Renta	3	=370+111+74*MA	555,00		Rentas<(IPREM*(70%+15%+10*MA))			
Mínima de Inserción	...							
Melilla	1	=50%*SMI	312	Hasta 5/2009	Rentas<CT		25≤E<65	2
IMI	2	=59%*SMI	368,16					
Ingreso	3	=67%*SMI	418,08					
Melillense de	4	=74%*SMI	461,76					
Integración	5	=80%*SMI	499,2					
	6+	=85%*SMI	530,4					
	1	=60%*SMI	374,4	Desde 6/2009				
	2	=70%*SMI	436,8					
	3	=80%*SMI	499,2					
	4	=90%*SMI	561,6					
	5+	=100%*SMI	624					
PBF								
Prestación		=35%*SMI	218,4	Hasta 5/2009			-	2
Básica Familiar		=50%*SMI	312	Desde 6/2009				
Murcia	1	=300	300,00	P=CT-rentas	Rentas<CT	682	25≤E<65	1
IMI	2	=300+86	386,00				En Murcia	
Ingreso							5 años en	
Mínimo de	3	=300+86+56	442,00				España	
Inserción	4	=300+86+56*2	498,00					
	5	=300+86+56*2+46*MA	544,00					
	...							

Navarra	1	=90%*SMI	561,60	P=CT-rentas	Rentas<CT	=10%*SMI	25≤E<65	2
RB	2	=110%*SMI	686,40			62,40		
Renta	3	=120%*SMI	748,80					
Básica	4	=130%*SMI	811,20					
	5	=140%*SMI	873,60					
	6+	=150%*SMI	936,00					
País Vasco	1	=88%*SMI'	640,64		Rentas<CT	=125%*SMI	23≤E	1
RB	2	=113%*SMI'	822,64			780,00		
Renta	3+	=125%*SMI'	910,00					
Básica		Para pensionistas						
	1	=100%*SMI'	728,00					
	2	=125%*SMI'	910,00					
	3+	=135%*SMI'	982,80					
Comunidad Valenciana	1	=62%*IPREMP	381,37	P=CT-(rentas-90)	Rentas<CT	=IPREMP	25≤E<65	2
RGC	2	=(62%+5%)*IPREMP	412,12			615,11	30	
Renta Garan- tizada de la Ciudadanía	3	=(62%+5%+3%*MA)*IPREMP	430,58					
	...							

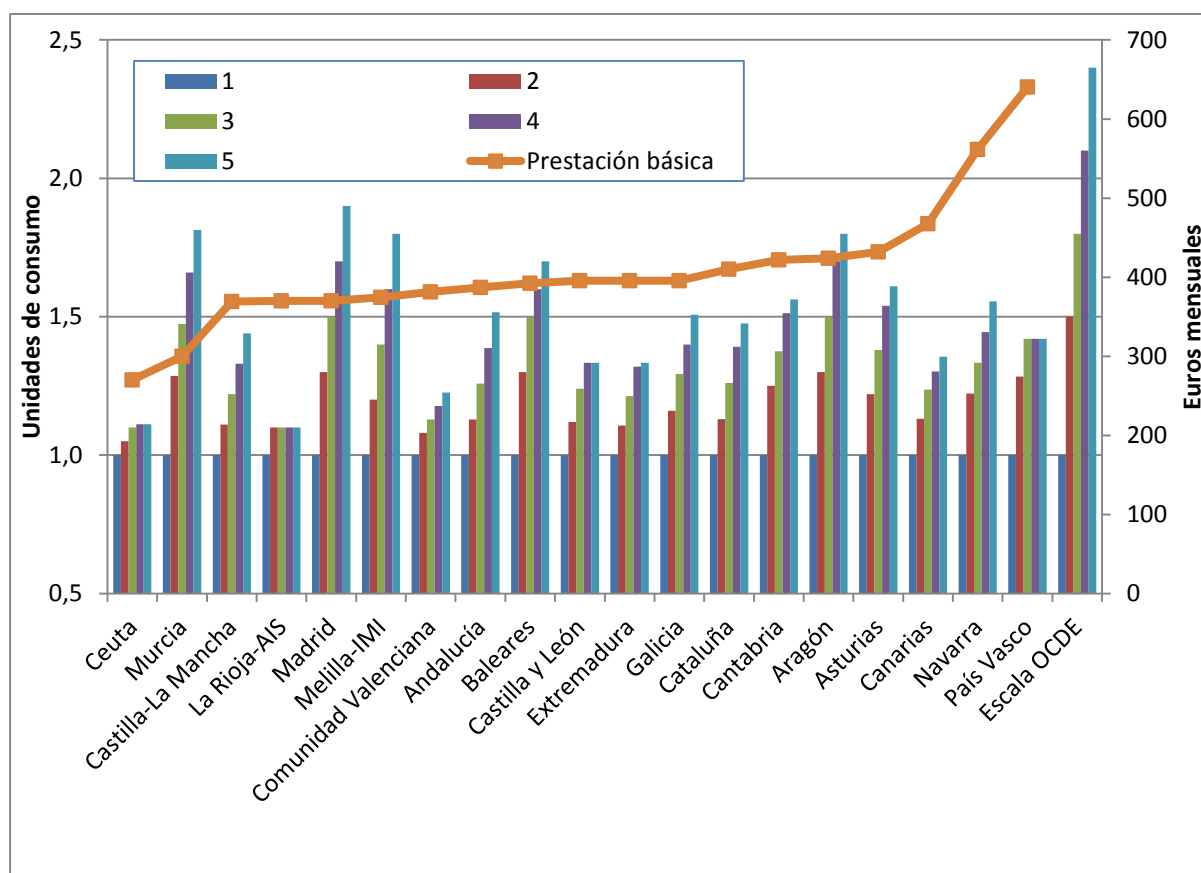
NOTAS:	CT	Cuantía Teórica	P	Prestación	
	PB	Prestación Básica	MB	Módulo Básico	
	El signo + a la derecha del número de individuos indica un tope a la cuantía teórica por encima de ese número. Los puntos suspensivos indican que el importe sigue creciendo con el número de individuos en el hogar.				
	MA	Miembro adicional			
	SMI	624 Salario Mínimo Interprofesional mensual			REAL DECRETO 2128/2008, de 26 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2009 (BOE de 30/12)
	SMI'	728 Salario Mínimo Interprofesional anual dividido entre 12			
	PNC	336,33 Importe de la Prestación No Contributiva			
	IPREM	527,24 Indicador Público de Rentas de Efecto Múltiple mensual			D.A. 28ª Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE de 24/12)
	IPREMP	615,11 IPREM anual con pagas dividido entre 12			

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social (2009), normativa autonómica y elaboración propia.

Como vemos en el cuadro anterior, la práctica totalidad de las RMI se regulan a partir de lo que podríamos denominar la Cuantía Teórica. A través de esta variable, se determina el nivel de renta mínimo que se entiende debería tener un hogar. Esta cuantía teórica se establece en relación a algún tipo de indicador, o como una cantidad fija. El indicador más utilizado es el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, bien en su importe mensual (IPREM, 527,24€; utilizado en Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, o el IMI en la Rioja), bien dividiendo entre 12 mensualidades el importe anual con pagas extras (IPREMP en la tabla, 615,11€; Canarias, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana). Sin embargo, algunas comunidades continúan utilizando como referencia el Salario Mínimo Interprofesional, en su importe mensual (SMI 6244€ en 2009; es el caso de Andalucía, Melilla o Navarra) o como la doceava parte del importe anual con pagas extras (SMI' en la tabla, 728€; País Vasco). Otras regiones parten de una prestación básica discrecional (en el caso de Asturias, Baleares, Ceuta, Cataluña, Madrid, Murcia). Incluso una comunidad, La Rioja, utiliza como referencia a una de sus dos figuras relacionadas con la RMI el importe de la Prestación No Contributiva (336,33€ para el año 2009). La utilización de una cantidad fija supone mayor discrecionalidad para las autoridades autonómicas, que en cada ejercicio deciden cuál es la base de todo el cálculo. Sin embargo, cuando una CA liga su RMI a un indicador, se compromete de alguna manera a mantener esta prestación ligada a la evolución de la variable de referencia.

En la Figura 15 puede compararse la cuantía de los importes establecidos en cada CCAA. Son las cuantías teóricas estipuladas por la normativa para las unidades de convivencia de un solo individuo (representados por la línea naranja con el eje a la derecha). Destacan positivamente los importes del País Vasco y Navarra, y negativamente las cantidades estipuladas para Ceuta y Murcia. En las restantes CCAA las cuantías oscilan relativamente poco, entre 370 y 470 euros mensuales.

Figura 15. Cuantía Teórica de las prestaciones en las CCAA y escalas de equivalencia implícitas, en función del número de individuos del hogar. 2009



Fuente: elaboración propia

La Cuantía Teórica varía, en general, con el número de miembros de la unidad de convivencia. Habitualmente al primer miembro se le concede un peso de referencia, que se va reduciendo conforme aumenta el número de individuos en el hogar. El diseño de estas “escalas de equivalencia” implícitas es completamente discrecional y está también reflejado en la Figura 15, representado en el eje de la izquierda. Los bloques correspondientes a cada CCAA reflejan el cambio de la prestación básica respecto a la cantidad estipulada para un hogar con un solo individuo. Como puede apreciarse, las escalas de equivalencia implícitas son muy inferiores a las Escala de la OCDE¹¹, la más utilizada en los estudios. Destacan por su mayor consideración familiar Murcia, Madrid, Melilla-IMI,

¹¹ Para la realización de este cuadro se ha considerado la Escala de la OCDE modificada, tal y como se considera en la ECV 2010. En concreto dicha escala asigna un valor 1 al primer adulto, 0,5 a los restantes adultos del hogar y 0,3 a los niños menores. Hemos considerado un hogar de referencia con dos adultos, considerando niños a los demás componentes.

Baleares, Aragón y Asturias. Por el contrario, presentan un esquema de prestaciones mucho más plano comunidades como Ceuta, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Merece la pena comentar el caso de Cataluña, que modula la fijación de la cuantía teórica en función de otras variables, como son la presencia de hijos menores de 16 años, o hijos con un grado de minusvalía igual o superior al 33%, la consideración de familia monoparental, o la existencia de hogares constituidos por una persona sola dependiente.

Una vez determinada la Cuantía Básica, la prestación se concede en tanto las rentas que posee la unidad de convivencia son inferiores a dicho límite. Aunque este es el patrón general, hay algunas excepciones, como la Rioja o Madrid. En ambos casos, la prestación se concede si las rentas del hogar no superan un límite que crece conforme aumenta el tamaño familiar. De alguna manera es similar a modificar la cuantía teórica en función del tamaño familiar. En el caso de La Rioja (Ingreso Mínimo de Inserción) la Cuantía Teórica no varía con el tamaño familiar pero sí lo hace este límite, lo que resulta muy similar (aunque un poco confuso). En el caso de Madrid, la cuantía teórica cambia con el tamaño de la familia, y también lo hace el umbral para que se pague la prestación. Por ejemplo, en el caso de un hogar de 3 miembros, la cuantía teórica asciende a 555€, pero la prestación sólo se paga si la renta del hogar es inferior a 553,60€. Son cantidades muy similares, pero se añade una complejidad innecesaria.

El último paso para calcular la prestación que cobrará un hogar consiste en deducir de la cuantía teórica las rentas del mismo. En general se realiza esta operación directamente, consistiendo la prestación en la diferencia entre ambas cantidades. Esta técnica así realizada puede producir en algunos individuos lo que se denomina *trampa de la pobreza*, como se comentó en el apartado 3.1.2. Si la prestación es la diferencia entre la renta del hogar y el importe teórico, se destruye el incentivo del individuo a salir de la situación de pobreza, a menos que el salario sea claramente superior a la prestación. Si como consecuencia del trabajo, los ingresos no se ven claramente alterados, no hay incentivos a salir de la pobreza. Para soslayar este problema se recomienda que el importe de la prestación no se reduzca linealmente con el nivel de renta del hogar, sino que se aplique un coeficiente menor que la unidad. De esta manera se mantiene el incentivo a buscar trabajo, aunque el nivel de renta final supere la cuantía teórica.

En algunas regiones se realizan esfuerzos tendentes a limitar este problema. Por ejemplo, en Cataluña se resta de la cuantía teórica el importe de las rentas en su totalidad, salvo en el caso de los rendimientos de trabajo, que se deducen de la cuantía teórica en un 75%. De esta manera, un hogar

unipersonal sólo tendrá derecho a la prestación si su renta es menor a 410€, pero este importe subirá hasta 547€ si se trata de rendimientos del trabajo. En la Comunidad Valenciana, por su parte, se reducen las rentas en un importe fijo de 10 euros, independientemente de su origen. En este caso se trata más bien de una especie de mínimo sin demasiado sentido.

En algunos casos las rentas mínimas están sujetas a unos importes mínimos o máximos. El importe mínimo tiene por objeto evitar prestaciones de unos pocos euros al mes, mientras que el importe máximo supone un techo adicional al establecido en la fijación de la cuantía teórica. El importe máximo sólo tiene sentido cuando la cuantía teórica no tiene límite (Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana), o como freno a la prestación cuando existan rentas en el hogar. Por ejemplo, en el caso de Castilla-La Mancha, la cuantía teórica aumenta indefinidamente con el número de individuos, mientras que se fija un límite a la cantidad final a percibir, una vez deducidas las rentas del hogar. Fijar el límite aquí (en la prestación) es más generoso que hacerlo en la cuantía teórica, pero se desactiva la variabilidad en los topes en función del número de individuos en la familia. En el caso comentado, la renta final del hogar (rentas propias más prestación) se detiene con 7 miembros si no recibe rentas debido a la acción del límite a la prestación, pero puede ser mayor si se reciben rentas, ya que el límite opera sobre la diferencia. En otros casos, el límite máximo a la prestación recorta las condiciones establecidas en la fijación de las cuantías teóricas. Por ejemplo, en el caso de Aragón una familia de 5 miembros o más determinaría una cuantía teórica de 763,20€. Sin embargo, si no obtiene renta alguna, la prestación que finalmente obtendrá será de 624€. En los demás casos, la cuantía máxima de la prestación coincide con la cuantía teórica techo.

Respecto a los requisitos adicionales que deben cumplirse para recibir la prestación cabe mencionar la edad del beneficiario, y la residencia. Respecto a la primera, existe cierto consenso en fijar una franja de edad entre los 25 y 65 años, con algunas variaciones. El límite inferior responde al hecho de que la mayor parte de los individuos menores de esta edad forman parte de otro hogar. En cualquier caso, en la práctica totalidad de CCAA se contempla la posibilidad de reducir este umbral de edad en determinados casos. El límite superior responde al hecho de que los individuos mayores de 65 años deben recibir una prestación, contributiva o no contributiva, de otro tipo por lo que teóricamente deberían quedar cubiertos. Respecto al requisito de residencia, existe en todas las CCAA, y oscila entre los seis meses y los 3 años, siendo el valor más frecuente el de un año.

Por último, aunque no aparece en el cuadro, hay otra diferencia importante. En la mayoría de CCAA la renta mínima se establece como un derecho subjetivo de sus ciudadanos. Es decir, cualquier persona que cumpla todos los requisitos establecidos en su normativa tiene derecho a percibir la prestación (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana). En las otras seis CCAA, así como en Ceuta y Melilla, el cumplimiento de los requisitos no asegura la prestación, pudiendo el gobierno responsable limitar el número de ayudas en función de la restricción presupuestaria.

En resumen, a la vista de la idiosincrasia de las RMI en España cabe señalar que, aunque no hay dos instrumentos iguales, las diferencias no son tan radicales. La estructura de cualquier RMI es idéntica: se fijan unas cuantías teóricas en función del tamaño de la familia, se resta la renta existente en el hogar y se paga el importe necesario para alcanzar esa cuantía. La mayor variabilidad se observa en la forma de fijación de las cuantías teóricas, pero a la vista de la Figura 15, las diferencias no justifican la utilización de distintos indicadores (SMI, SMI', IPREM, IPREMP, PNC, cantidades discrecionales), sino que más bien se trata de un problema de nivel de la prestación. Sería muy sencillo, y ahorraría muchos costes, el establecer un tipo de instrumento único sobre el que se pudieran cambiar algunos parámetros.

4.3 Beneficiarios de las rentas mínimas de inserción

Una vez descritos los requisitos que deben cumplir los beneficiarios y el procedimiento de cálculo de las RMI, dedicamos este apartado a exponer detalladamente quienes han sido los beneficiarios de estas ayudas. Para obtener esta información hemos utilizado los informes que anualmente elabora la Dirección General de Política Social, perteneciente al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, sobre las RMI. Estos datos provienen de las respectivas consejerías de asuntos sociales de las distintas CCAA y el ministerio se encarga de recopilarlos y esquematizarlos.

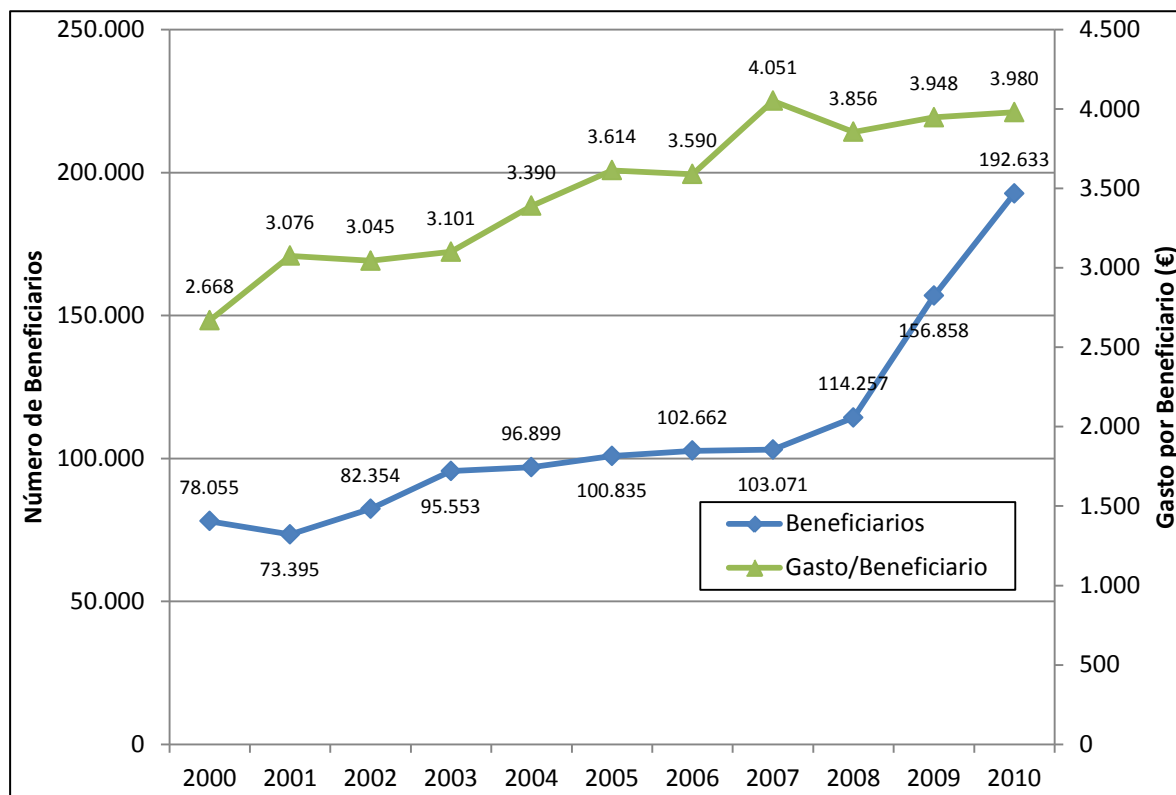
En primer lugar, en la Figura 16 se puede observar la evolución tanto del número total de beneficiarios de estas ayudas en toda España como del gasto ejecutado por beneficiario. Conviene aclarar que en esta figura consideramos como beneficiarios únicamente a los titulares de las prestaciones, independientemente del número de personas que convivan con ellos y que también se benefician de estas ayudas. Posteriormente, mostraremos la situación del resto de miembros del hogar.

En cuanto al número de beneficiarios puede apreciarse una evolución creciente desde el año 2000

hasta el año 2003. A partir de esta fecha hasta 2007 el número de beneficiarios sigue aumentando, pero lo hace muy ligeramente, situándose en torno a las 100.000 personas. Pero el salto más importante se produce a partir de 2008 sin duda motivado por la crisis económica que deja en una situación complicada a un número creciente de hogares. En sólo tres años el número de beneficiarios de las RMI casi se duplica, alcanzando en 2010 a 192.633 personas.

La cuantía media anual recibida por estos beneficiarios la hemos obtenido dividiendo el gasto total ejecutado en los programas de RMI entre el número de beneficiarios de cada año. En la Figura 16 (eje de la derecha) se observa una evolución creciente de la cuantía media hasta 2007. Sin embargo, a partir de esta fecha se estabiliza aproximadamente en 4.000 € anuales. Por último, si se quiere conocer el coste total que tienen las RMI para las administraciones públicas autonómicas, hay que multiplicar los dos valores de la Figura 16 correspondientes a cada año. Este gasto total también ha evolucionado de forma creciente, desde los 208 millones de euros en el año 2000 hasta los 767 millones en 2010. Aunque la evolución en estos 10 años es importante, conviene señalar la escasísima importancia relativa de estas cifras, al representar únicamente un 0,07% del PIB español en 2010.

Figura 16. Beneficiarios y cuantía media de las RMI



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social (2010)

En el Cuadro 16 desagregamos los datos de los dos últimos años por CCAA. En este cuadro se aprecia como en todas las regiones españolas ha aumentado el número de beneficiarios de estas prestaciones durante el último año en que hay datos disponibles. Sin embargo, el incremento medio del 22,8% en el conjunto de España no se reparte uniformemente. Hay comunidades como Castilla-La Mancha o Aragón que prácticamente duplican el número de personas que reciben las prestaciones, mientras otras como Asturias, Extremadura, Baleares, Andalucía o Galicia experimentan incrementos inferiores al 10%. Respecto a la cuantía media de las prestaciones anuales, ésta apenas sufre un incremento del 0,8% en el conjunto nacional. A nivel regional se observa como 9 comunidades aumentan dicha cuantía media (destacando Ceuta, Aragón y Navarra), mientras que otras 10 la reducen (destacando Castilla-La Mancha y Cantabria).

Cuadro 16. Beneficiarios y cuantía media RMI por CCAA. 2009-2010

	Beneficiarios			Cuantía Media		
	2009	2010	Variación	2009	2010	Variación
Andalucía	27.212	29.644	8,9%	2.292	2.159	-5,8%
Aragón	1.768	3.382	91,3%	2.493	2.935	17,7%
Asturias	7.902	8.129	2,9%	3.751	4.001	6,7%
Baleares	1.937	2.076	7,2%	2.357	2.613	10,9%
Canarias	3.775	4.900	29,8%	4.046	3.612	-10,7%
Cantabria	2.223	3.424	54,0%	3.194	2.074	-35,1%
Castilla-La Mancha	603	1.411	134,0%	3.516	1.708	-51,4%
Castilla y León	2.748	3.444	25,3%	5.029	4.769	-5,2%
Cataluña	22.061	30.277	37,2%	4.962	5.278	6,4%
Ceuta	88	102	15,9%	1.179	1.646	39,7%
Extremadura	1.475	1.580	7,1%	1.424	1.406	-1,2%
Galicia	6.360	6.948	9,2%	3.315	3.246	-2,1%
Madrid	11.426	15.014	31,4%	4.173	3.929	-5,9%
Melilla	251	391	55,8%	3.145	3.042	-3,3%
Murcia	775	1.370	76,8%	1.983	2.055	3,6%
Navarra	6.087	7.444	22,3%	3.528	4.142	17,4%
País Vasco	55.410	66.545	20,1%	4.741	4.708	-0,7%
La Rioja	756	1.287	70,2%	2.175	2.214	1,8%
C. Valenciana	4.001	5.265	31,6%	2.842	3.135	10,3%
ESPAÑA	156.858	192.633	22,8%	3.948	3.980	0,8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social (2010 y 2011)

A continuación vamos a mostrar las principales características de los beneficiarios de las RMI. Para ello hemos decidido basarnos en la información disponible para un único año, ya que estas características han variado poco a lo largo de la última década. La opción más lógica sería utilizar los

datos de 2010, último año disponible en las estadísticas. Sin embargo, hemos decidido emplear los datos del año anterior, pues ese año 2009 es el que vamos a simular más adelante en este trabajo. Esto nos permitirá comparar los resultados reales con los simulados teniendo en cuenta un mismo horizonte temporal.

Como se vio en el Cuadro 15, los titulares de las prestaciones pueden ser personas que vivan solas, pero en muchos casos se trata de hogares en los que conviven además del titular otras personas que dependen económicamente del titular y, por lo tanto, también se benefician de las ayudas. Además, todas las CCAA tienen en cuenta escalas de equivalencia implícitas a la hora de fijar la cuantía de la prestación cuando se trata de este tipo de hogares, estableciendo cuantías mayores conforme se incrementa el número de miembros del hogar. En el Cuadro 17 distinguimos ambos tipos de beneficiarios y calculamos su ratio, es decir, el número de miembros del hogar que dependen de cada titular de la prestación. El número de personas dependientes del titular es bastante superior al de titulares de las ayudas, siendo la ratio 1,7 en el conjunto de España. Pero esta ratio también presenta diferencias entre regiones. Mientras en Andalucía cada titular de la prestación tiene casi 3 personas a su cargo, en el País Vasco no llega a una persona, siendo el único caso en que el número de titulares es superior al resto de beneficiarios.

En las tres últimas columnas de este cuadro hemos calculado la tasa de cobertura de estas ayudas. Es decir, el % de personas que reciben prestaciones respecto al total de la población. Para ello hemos utilizado los datos que figuran en el padrón de 2009. Si observamos los datos globales de toda España, vemos como el número de titulares de rentas mínimas es de 3,4 personas por cada mil habitantes, cifra que aumenta hasta el 9 ‰ si tenemos en cuenta también al resto de personas que dependen del titular de la prestación. Dicho de otra manera, la cobertura de este tipo de ayudas alcanzó en 2009 al 0,9% de la población. Sin embargo, esta tasa de cobertura es tremendamente desigual entre CCAA. Podemos hablar de tres grupos de regiones con un nivel de cobertura muy desigual. En primer lugar, merece la pena destacar el caso del País Vasco, donde la cobertura global alcanza al 48,4‰ de sus ciudadanos. Aunque muy lejos de los datos del País Vasco, también hay otras regiones que cuentan con tasas superiores al 10‰, como son Navarra, Asturias, Andalucía, Melilla y Cataluña. El resto de comunidades se sitúan por debajo de la media nacional con un nivel de cobertura a todas luces insuficiente, destacando negativamente Castilla-La Mancha (0,9‰) y Murcia (1,8‰), Comunidad Valenciana (2,8‰) y Castilla y León (2,9‰).

Cuadro 17. Titulares y otros beneficiarios de RMI por CCAA. 2009

	Beneficiarios				Cobertura (‰ s/ Población)		
	Titulares	Otros	Ratio	Total	Titulares	Otros	Total
Andalucía	27.212	78.602	2,9	105.814	3,3	9,5	12,7
Aragón	1.768	4.023	2,3	5.791	1,3	3,0	4,3
Asturias	7.902	9.477	1,2	17.379	7,3	8,7	16,0
Baleares	1.937	4.169	2,2	6.106	1,8	3,8	5,6
Canarias	3.775	3.840	1,0	7.615	1,8	1,8	3,6
Cantabria	2.223	2.359	1,1	4.582	3,8	4,0	7,8
Castilla-La Mancha	603	1.362	2,3	1.965	0,3	0,7	0,9
Castilla y León	2.748	4.746	1,7	7.494	1,1	1,9	2,9
Cataluña	22.061	54.942	2,5	77.003	3,0	7,3	10,3
Ceuta	88	171	1,9	259	1,1	2,2	3,3
Extremadura	1.475	3.600	2,4	5.075	1,3	3,3	4,6
Galicia	6.360	7.026	1,1	13.386	2,3	2,5	4,8
Madrid	11.426	20.795	1,8	32.221	1,8	3,3	5,0
Melilla	251	635	2,5	886	3,4	8,6	12,1
Murcia	775	1.829	2,4	2.604	0,5	1,3	1,8
Navarra	6.087	7791	1,3	13.878	9,7	12,4	22,0
País Vasco	55.410	49.811	0,9	105.221	25,5	22,9	48,4
La Rioja	756	n.d.	n.d.	n.d.	2,4	n.d.	n.d.
C. Valenciana	4.001	10.258	2,6	14.259	0,8	2,0	2,8
ESPAÑA	156.858	265.436	1,7	422.294	3,4	5,7	9,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social (2010)

Para finalizar este apartado, en el Cuadro 18 se repasan las principales características de los perceptores de rentas mínimas. Para la mayoría de las características analizadas no había datos disponibles de todas las CCAA. En estos casos, el número de beneficiarios y el porcentaje respecto del total se han obtenido considerando únicamente las regiones que disponían de información para dicha característica. En la última columna del cuadro se indican las CCAA que han aportado esta información.

En cuanto al género, el número de mujeres que se benefician de estas prestaciones es muy superior al de hombres, llegando a doblar su cuantía. Por edades, la cantidad de ayudas está mucho más repartida. Si bien los menores de 25 años representan un porcentaje reducido, ya que todas las regiones establecen una edad mínima para poderse beneficiar de estas ayudas, el resto de grupos de edad se sitúa entre el 20% y el 30% del total. En tercer lugar, se presentan los beneficiarios según su nivel de estudios. Esta variable no es tan representativa como las anteriores porque más de un 46% de los beneficiarios no especifican el nivel de estudios alcanzado. A pesar de esta circunstancia, se

puede apreciar el elevado número de personas sin estudios o con estudios primarios frente al escaso porcentaje de individuos que cuentan con estudios superiores.

En las últimas filas del Cuadro 18 se especifican determinados grupos de riesgo. El más importante de ellos son las familias monoparentales, que representan casi un 30% del total de perceptores. Los inmigrantes también son un grupo destacable, alcanzando más de un 24%. Tampoco son desdeñables grupos como la población de etnia gitana o las personas sin hogar, superando en ambos casos el 10% del total. Por último las personas que han sufrido violencia de género son más del 5% de los perceptores.

Cuadro 18. Características de los perceptores de RMI. 2009

	Beneficiarios	%	CCAA con datos
Genero			
Hombres	51.600	32,9%	TODAS
Mujeres	105.258	67,1%	
Total	156.858	100%	
Edad			
<25	5.792	4,5%	TODAS EXCEPTO AND, RIO
25-34	27.802	21,6%	
35-44	33.737	26,3%	
45-54	26.209	20,4%	
>55	34.967	27,2%	
Total	128.507	100%	
Estudios			
Sin Estudios	11.445	13,1%	AND, BAL, CAN, CLM, CYL, CAF, CEU, GAL ,MAD, MEL, MUR, NAV, VAL
Primarios	17.646	20,2%	
Secundarios	16.218	18,6%	
Universitarios	1.555	1,8%	
Sin Especificar	40.460	46,3%	
Total	87.324	100%	
Riesgo Social			
Inmigrantes	17.592	24,4%	TODAS EXCEPTO AND, EXT, VAS, RIO
Monoparentales	16.578	29,3%	ARA, BAL, CAN, CYL, CAT, CEU, GAL, MAD, MEL, NAV
Violencia Género	2.271	5,1%	BAL, CAN, CANT, CYL, CAT, MAD
Población Gitana	7.258	10,1%	BAL, CANT, CLM, CYL, CAT, GAL, MAD, MEL, MUR, NAV
Sin Hogar	6.171	10,0%	BAL, CAN, CANT, CYL, CAT, CEU, GAL, MAD, MUR, NAV, VAL

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social (2010)

4.4 La participación en las RMI

Uno de los problemas más acuciantes en relación con la demanda de determinadas prestaciones sociales es el problema de su baja participación, muy conocido en la literatura como *non take up* (Currie, 2004). Se destaca que en determinados instrumentos una buena parte de los ciudadanos que teóricamente tiene derecho a participar no lo hacen. Se destacan al respecto tres grandes causas.

En primer lugar, el efecto estigmatizador asociado a la prestación. Muchos instrumentos, entre los que se encuentra la RMI, tienen un rechazo social importante, lo que convierte su solicitud y percepción en un estigma. El solicitante / beneficiario se siente culpable por esta prestación, lo que hace que su demanda baje. Algunos autores mantienen que es positiva la presencia de cierto efecto estigmatizador, en tanto aumenta la eficiencia de la prestación: sólo la demandarán aquéllos que realmente necesiten la ayuda. Evidentemente esta opinión está sujeta a fuerte controversia.

En segundo lugar, se destacan los problemas relacionados con la información. El colectivo de ciudadanos teóricamente elegibles es un colectivo que roza la marginalidad, en el que los niveles educativos son bajos, y que no dispone siempre de la información adecuada para solicitar la RMI de su Comunidad. A esto hay que añadir el problema de que se trata de procesos fuertemente burocráticos, asociados a requisitos legales y formales muy estrictos, que son difícilmente comprensibles y asumibles por los solicitantes. Las administraciones no siempre ayudan a suavizar estos trámites, ni se implican en la resolución de la solicitud. Basta constatar que en muchas CCAA si transcurridos 3 meses no se obtiene respuesta se entiende denegada la solicitud, que debe ser recurrida a través de un recurso contencioso-administrativo en los tribunales de justicia. Este modo de funcionamiento es una invitación a no resolver las solicitudes.

Por último, la literatura señala factores relacionados con los costes de transacción asociados a la demanda de la prestación: costes por los desplazamientos, el uso del tiempo, etc. El solicitante puede percibir, con razón, que le resulta mucho más rápido y cómodo obtener el mismo importe realizando algún tipo de actividad esporádica (aparcacoches).

Esperamos que el problema del *non take up* sea especialmente relevante en el caso de las RMI. Como veremos más adelante, los datos han superado negativamente todas nuestras expectativas. En el caso concreto de la falta de respuesta en las rentas mínimas, Ayala (2012) apunta las siguientes causas:

- Problemas relacionados con el esquema general de funcionamiento:
 1. Regulación abundante
 2. Normas complejas
 3. Criterios poco definidos
 4. Comprobación de recursos
 5. Dirigidas a grupos sociales asociados a prejuicios negativos
 6. Complementan otras rentas
 7. La iniciativa para empezar el proceso es del beneficiario
- Problemas relacionados con la Administración:
 1. Funcionamiento considerado degradante por los beneficiarios
 2. Confusión entre las funciones de promoción y control del fraude
 3. Escasa calidad y cantidad de la información
 4. Trabajar con criterios basados en tópicos
 5. Procedimientos administrativos poco modernizados
 6. Impresos de solicitud poco comprensibles
 7. Escasa coordinación con otros organismos similares
 8. Errónea interpretación de las normas
- Problemas relacionados con el beneficiario:
 1. Ignorancia de la existencia del esquema
 2. Interpretación errónea de los criterios de elegibilidad
 3. Conocimiento parcial del procedimiento administrativo
 4. Temores de estigmatización y humillación
 5. Actitudes sociales sobre la dependencia
 6. Percepción de que el posible beneficio no supera los costes
 7. Dificultades con los impresos y para reunir la documentación

Los niveles de participación varían mucho entre países, y dentro de cada país, entre distintos programas, como se puede apreciar en el Cuadro 19.

Cuadro 19. Take up de prestaciones sociales en algunos países de la OCDE

País	Tipo prestación	Nombre programa	Población de referencia	Take up estimado	Periodo
<i>Estados Unidos</i>	Asistencia Social	Supplementary Security Income (SSI)	Toda la población	53% - Warlick (1982)	1974-1975
				56% - McGarry (1996)	1984
		Food Stamps	Toda la población	63% - Davies <i>et al.</i> (2001a)	1991
				54% - Davies (2001b)	1993
				41-46% Coe (1979)	1976-1979
				54-66% - Blank <i>et al.</i> (1996)	1986-1987
				32% (trabajadores pobres) – Kim <i>et al.</i> (1997)	1988-1989
				75% - Daponte <i>et al.</i> (1999)	1993
		Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	Toda la población	60-70% - Blank (1997) datos encuestas	Mediados 70-80
				80-90% - Blank (1997) datos administrativos	70-80
<i>United Kingdom</i>	Asistencia Social	Child Care Subsidy	Toda la población	45% - Moffit (1983)	mid1980s
				62-70% - Blank <i>et al.</i> (1996)	1976
		Unemployment Insurance	Trabajadores desempleados	64% (trabajadores pobres) - Kim <i>et al.</i> (1997)	86-87, 88-89
				44-53% - Queralt <i>et al.</i> (2002)	late 1990s
		Prestación por desempleo	Trabajadores desempleados	76-61-46% - Anderson <i>et al.</i> (1997)	1979 to 1982
				73% - Blank <i>et al.</i> (1991)	1977 to 1987
		Supplementary Benefit	Toda la población	65% - McCall (1995)	1982-1991
				81% de no pensionistas- Fry <i>et al.</i> (1989)	1984
		Income Support	Toda la población	86% for pensioners - Fry <i>et al.</i> (1989)	1984
				50-70% - Bramley <i>et al.</i> (2000)	1996
<i>United Kingdom</i>	Relacionado con el hogar	Minimum Inc. Guarantee	Pensionistas	64-65% - Pudeny <i>et al.</i>	1997-2000
				86-95% - DWP (2003)	2000/2001
		Family Income Suplem.	Families trabajadores	86-95% - DWP (2003)	2000/2001
				68-76% - DWP (2003)	2000/2001
		Housing benefit	Toda la población	59% - Dorsett <i>et al.</i> (1991)	1984 to 1987
				60% - Blundell <i>et al.</i> (1988)	1984
<i>United Kingdom</i>	Relacionado con el hogar	Housing benefit	Toda la población	50% - Dorsett <i>et al.</i> (1991)	1984 to 1987
				87-94% - DWP (2003)	2000/2001

		Council Tax Benefit	Toda la población	70-76% - DWP (2003)	2000/2001
		Housing benefit	Toda la población	80-81% (Scotland) - Bramley <i>et al.</i> (2000)	1996
	Pretación por desempleo	Jobseeker's Allowance	Trabajadores desempleados	62-71% - DWP (2003)	2000/2001
France	Asistencia Social	<i>Revenu Minimum d'Insertion and Allocation de Parent Isolé</i>	Toda la población	52-65% - Terracol	1994-1995-1996
Germany	Asistencia Social	<i>Hilfe zum Lebensunterhalt</i> (apoyo de renta)	Toda la población	37% - Kayser <i>et al.</i> (2000) 37% - Riphahn (2001) 36% to 79% - van Oorshot (1991) –reported	1976 y 1981 1993
		<i>Sozialhilfe</i> (Asistencia Social)	Toda la población	48% - Hartmann (1981)	1970s-1980s
Netherlands	Asistencia Social	<i>Bijzondere Bijstand</i> (Asistencia Social Especial)	Toda la población	37% (en Rotterdam) - van Oorshot (1995) 47% (en Nijmegen) - van Oorshot (1995) 83% - fuente administrativa	1990 1990 1994
	Relacionada con el hogar	<i>Toeslagenwet</i> (Prestación suplementaria) <i>Individuele Huur Subsidie</i> (Prestación individual de renta)	Toda la población	98% - fuente administrativa 90% - fuente administrativa 24% to 55% - van Oorshot (1991) 64% - Koning (1997) 74% (in Rotterdam) - van Oorshot (1995) 92% (in Nijmegen) - van Oorshot (1995) 45-62% - Rouwendal (2002) 70% - fuente administrativa	1994 1999 1975 to 1981 1985-1986 1990 1990 1998 1994
Denmark	Relacionada con el hogar	Ordinary housing benefit	Toda la población Pensioners	67% - Hultin (1997)	1987 to 1992
		Special housing benefit		85% - Hultin (1997)	
Canada	Prestación por desempleo	Unemployment Insurance	Unemployed workers	77% - Storer <i>et al.</i> (1995) 73% in 1990, 49% in 1993 – Kuhn (1995)	1981 to 1986 1990 and 1993

Fuente: Hernanz et al (2004)