MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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.

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)

PARTE II

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 sobe 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 144

5 Microsimulación de las rentas mínimas de inserción de las CCAA

5.1 Metodología

Después de un pormenorizado análisis normativo, cuyo resultado está resumido en el apartado 4.2 de este trabajo, hemos procedido a realizar una simulación de las Rentas Mínimas de Inserción de cada Comunidad Autónoma. Para ello hemos utilizado como base de datos la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2010. Se trata de una encuesta realizada a nivel europeo, diseñada de manera armonizada (EU-SILC: European Statatiscs on Income and Living Conditions). En el caso español la encuesta la llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística, mayoritariamente entre los meses de marzo y junio de 2010. Todos las variables referidas a ingresos son anuales y corresponden a 2009, motivo por el cual centraremos todo el análisis en este año[12].

La ECV, cuyas ventajas e inconvenientes se pueden consultar en Fuenmayor y Granell (2009), es una muestra en la que se encuesta a hogares representativos de la población española sobre cuestiones demográficas, sociales y económicas. Esta encuesta, que sustituyó al Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), comenzó su primer ciclo en 2004 y en la actualidad está disponible el séptimo ciclo referente a 2010. La ECV es un instrumento útil para simular gastos e ingresos de los hogares españoles, siendo representativa a nivel autonómico, lo que nos permitirá analizar las RMI aprobadas por las distintas CCAA. En el fichero figuran 37.026 observaciones correspondientes a otros tantos individuos, que se encuentran agrupados en 13.597 hogares.

Nuestras simulaciones se basan en microdatos correspondientes a los individuos y hogares que aparecen en la ECV 2010, lo que se conoce en la jerga especializada como microsimulación. La idea de aplicar técnicas de microsimulación a la modelización socioeconómica se remonta a finales de los

[12] Aunque los datos sobre renta e ingresos se refieren a 2009 el resto de información social y demográfica de la ECV 2010 hace referencia a 2010. En realidad al emplear la ECV 2010 estamos combinando datos de ambos años, aunque creemos más correcto referirnos al año 2009 porque consideramos que las variables de ingresos son las que tienen más importancia en nuestras simulaciones.

También es importante precisar que Eurostat utiliza los datos de la ECV 2010 (EU-SILC 2010 a nivel europeo) para calcular todos los indicadores sobre pobreza del año 2010. Es decir, cuando en el apartado 2 de este trabajo mostrábamos los indicadores de pobreza monetaria de 2010, en realidad estaban elaborados con datos de ingresos de 2009. Por este motivo, los indicadores de pobreza monetaria de 2009 que se presentarán en este apartado en realidad son comparables con los indicadores de pobreza monetaria de 2010 del apartado 2.

años 50 del pasado siglo, con los trabajos seminales de Guy Orcutt en los EE.UU., aunque la aplicación práctica de estas técnicas comenzó hace algo más de veinte años, casi simultáneamente, en el Reino Unido y en Australia.

La utilización de la microsimulación en el análisis concreto de las políticas públicas fue una de las primeras aplicaciones prácticas que se hizo de esta técnica. Este análisis resulta relevante ya que aporta información que no puede ser obtenida por otros métodos. Las técnicas de microsimulación permiten calcular el impacto de las políticas no sólo con relación a una serie de familias tipo o representativas sino sobre miles de familias reales.

Estas técnicas se han utilizado frecuentemente para el análisis de diferentes políticas públicas, destacando los estudios que simulan reformas fiscales. En nuestro país han sido frecuentes los trabajos que han simulado reformas impositivas, entre los que destacan los llevados a cabo por los miembros de este equipo investigador. Sin embargo, la simulación de políticas de lucha contra la pobreza ha sido mucho más difícil por la ausencia de bases de datos centradas en los colectivos más desfavorecidos. La ECV 2010 cuenta con microdatos sobre ingresos, pero también con variables demográficas y sociales que nos serán de suma utilidad para simular las RMI y analizar sus efectos sobre la pobreza.

Para realizar una simulación de las RMI necesitamos partir de una variable representativa de la renta del hogar. Para ello necesitaríamos sumar a las rentas netas del mercado todas las prestaciones contributivas y no contributivas, a excepción de la RMI de cada CA. Y aquí surgió un problema que se ha revelado mucho más grave de lo que en principio pudiera parecer. El dato de partida que utilizamos fue la variable hy002 (Renta disponible total del hogar, que contiene el total de la renta del hogar, incluyendo las rentas percibidas de esquemas privados de pensiones). Y de este dato restamos la variable hy060n (Ingresos por asistencia social en el año 2009). A partir de este resultado formamos una variable de renta mensual como el resultado anterior dividido entre 12. El problema que se nos ha presentado es que la variable hy060n no refleja en ningún caso el importe de las RMI. Comentaremos detenidamente este problema en el apartado siguiente.

El siguiente paso era determinar un miembro del hogar como referencia. La elección del mismo no tiene demasiada importancia, en tanto lo que interesa es seleccionar a un individuo que represente cada hogar. Para ello utilizamos una combinación de varias variables. En primer lugar designamos como titular al que figura como tal según la variable ha030 (número de identificación de la persona que gestiona las finanzas del hogar). Sin embargo, con esta variable no se resolvían todos los casos,

así que recurrimos para completarla a las variables hb070 (identificación del informante del cuestionario) y hb080 (identificación de la primera persona responsable de la vivienda). Partiendo de estos datos iniciamos los cálculos para determinar cada una de las RMI.

El procedimiento de cálculo de las rentas mínimas ha seguido un procedimiento relativamente estandarizado, aunque adaptado a cada CA. El esquema general podría ser el siguiente:

CUANTÍA TEÓRICA=f(INDICADOR, Nº MIEMBROS)

RMI =CUANTÍA TEÓRICA – α RENTAS s.a. Límites (mínimo y/o máximo)

El proceso de cálculo, con algunas particularidades, consta de dos pasos. En primer lugar se establece lo que podríamos denominar CUANTÍA TEÓRICA. Se trata de calcular el umbral mínimo de renta de subsistencia, por debajo del cual se estima necesario que la CA proporcione una RMI. Esta cuantía teórica suele estar asociada a algún indicador (SMI, IPREM, PNC, o alguna variante) o a un importe básico de carácter discrecional, y generalmente se modula en función del número de miembros dependientes en el hogar. Partiendo de la cuantía teórica, el importe de la RMI se determina como el importe necesario para completar la renta del hogar hasta el umbral mencionado. Para evitar la trampa de la pobreza sería conveniente que se restase de la cuantía teórica el importe de las rentas ponderado por un coeficiente α inferior la unidad. Pero como hemos comentado, esto sólo se produce en unos pocos casos (Cataluña). El importe de la prestación así calculada, puede estar sometido a límites mínimo y máximo. El mínimo tiene un carácter técnico, mientras que el máximo responde es una cláusula de salvaguarda. Aunque la Cuantía Teórica se fije en un nivel superior, las autoridades no tienen intención de elevar el gasto por encima de un determinado nivel. Se trata de un elemento contradictorio con la fijación de la Cuantía Teórica, y parece más preocupado por evitar que el importe del gasto realizado sea excesivo.

En general todas las CCAA exigen que se siga algún tipo de itinerario de inserción, con características específicas. Ante la imposibilidad de simular estos requerimientos, hemos supuesto que siempre se cumplen estas condiciones, lo cual nos llevará con seguridad a una sobreestimación de las prestaciones. Por otro lado, hemos tenido en cuenta los requisitos de edad de la persona de

referencia. Para convertir los datos de la muestra a totales nacionales hemos utilizado como factor de elevación poblacional la variable db090 (factor de elevación de los hogares)[13].

Algunas CCAA tienen un sistema más complejo. Por ejemplo, Cataluña prevé importes adicionales por determinadas características como la presencia de hijos menores de 16 años (simulado), o hijos con un grado de minusvalía igual o superior al 33% (no simulado), la existencia de familias monoparentales (simulado) o la existencia de individuos solos dependientes (no simulado). También en Cataluña la detracción de las rentas del hogar a la Cuantía Teórica se realiza aplicando un coeficiente α=0,75 si se trata de rendimientos del trabajo.

En otras comunidades tienen más de un instrumento para cumplir el papel de las RMI. Es el caso de la Rioja o Melilla. La primera de estas comunidades tiene dos instrumentos: el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y la Ayuda de Inclusión Social (AIS). El IMI está asociado a la inserción laboral y es una cantidad fija. Lo que varía en función del tamaño familiar es el límite para concederlo. De la cuantía teórica se restan exclusivamente los rendimientos del trabajo del que lo solicita. El AIS es un instrumento más estándar, e incompatible con el IMI. Tiene máximo y mínimo, y no exige ningún requisito de edad máximo (curiosamente los tres casos que nos aparecen en la muestra lo hacen por este motivo). En esta comunidad hemos simulado los dos instrumentos y los hemos considerado como uno solo.

En el caso de Melilla se presentan dos problemas. En primer lugar, los importes de la prestación cambiaron en junio del año 2009, por lo que las Cuantías Teóricas se modificaron en esta fecha, lo que se tuvo en consideración en la simulación. En segundo lugar, existen dos instrumentos, el Ingreso Melillense de Integración (IMI) y la Prestación Básica Familiar (PBF). La diferencia entre ambos consiste en que el primero es más generoso, pero exige un itinerario de inserción. Como hemos supuesto en todos los casos que esto se produce, simulamos en el caso de Melilla exclusivamente el IMI.

El País Vasco, por su parte, contempla importes mayores para pensionistas que para el resto de la población.

[13] Para obtener estadísticas con STATA hemos necesitado redondear este factor de elevación. Los cambios resultan mínimos, ya que el valor medio de esta variable es de 1.235,814.

5.2 Simulación

Como hemos comentado antes, al realizar la simulación nos hemos encontrado con un problema inesperado relacionado con la falta de concreción de las variables. La variable que esperábamos obtener (renta disponible, a excepción de la RMI pagada por la correspondiente CA) no está disponible ya que la variable hy060n no refleja, según nuestra simulación, el importe de las prestaciones por rentas mínimas de inserción. Si ello fuera así, los resultados obtenidos deberían coincidir con los valores de esta variable, excepción hecha del *non take up*. Sin embargo, las cosas no son así, como queda reflejado en el siguiente cuadro.

Cuadro 20. Hogares que reciben RMI (estimado) e ingresos por asistencia social (observaciones de la muestra)

CCAA	Hogares con RMI positivas	Hogares con hy060n positiva	Hogares con RMI y hy060n positivas simultáneamente
Andalucía	92	63	6
Aragón	27	7	1
Asturias	28	19	5
Baleares	38	12	0
Canarias	43	20	6
Cantabria	23	9	2
Cataluña	58	55	6
Ceuta	8	23	5
Castilla-La Mancha	28	9	0
Castilla y León	40	31	4
Extremadura	35	6	1
Galicia	28	9	0
Madrid	55	28	1
Melilla	7	2	0
Murcia	35	17	3
Navarra	11	13	1
País Vasco	86	23	9
La Rioja	17	3	0
C. Valenciana	52	27	4
TOTAL	711	376	54
Importe medio	77	130	-
Importe máximo	9.734	56.885	-

Fuente: elaboración propia

El número de hogares que reciben RMI, según nuestras estimaciones, no coincide con los hogares que presentan ingresos por asistencia social de acuerdo con la variable hy060n. Tampoco se acercan los importes medios y máximos de la variable simulada y la variable muestral. Siendo todo ello un

problema importante, lo más grave sin embargo, es que la existencia de estas variables no coincide para los mismos individuos. Por ejemplo, en la CA de Baleares, de un total de 38 hogares muestrales que tendrían teóricamente derecho a percibir la RMI, sólo 19 muestran la variable ingresos por asistencia social positiva. Pero no se trata de los mismos hogares. No hay ningún hogar que teóricamente tenga derecho a RMI *y simultáneamente* declare un valor positivo para la variable hy060. Este dato aparece en la última columna del Cuadro 20.

Esto nos llevó a pensar que esta variable representaba algún tipo de prestación distinta. Esta impresión se ha visto corroborada por otras fuentes: "De hecho, una inspección preliminar a las observaciones individuales sugiere que alguna de las cantidades declaradas como asistencia social en la EU-SILC deben corresponder a otro tipo de prestaciones"[14].

5.2.1 Primeros resultados

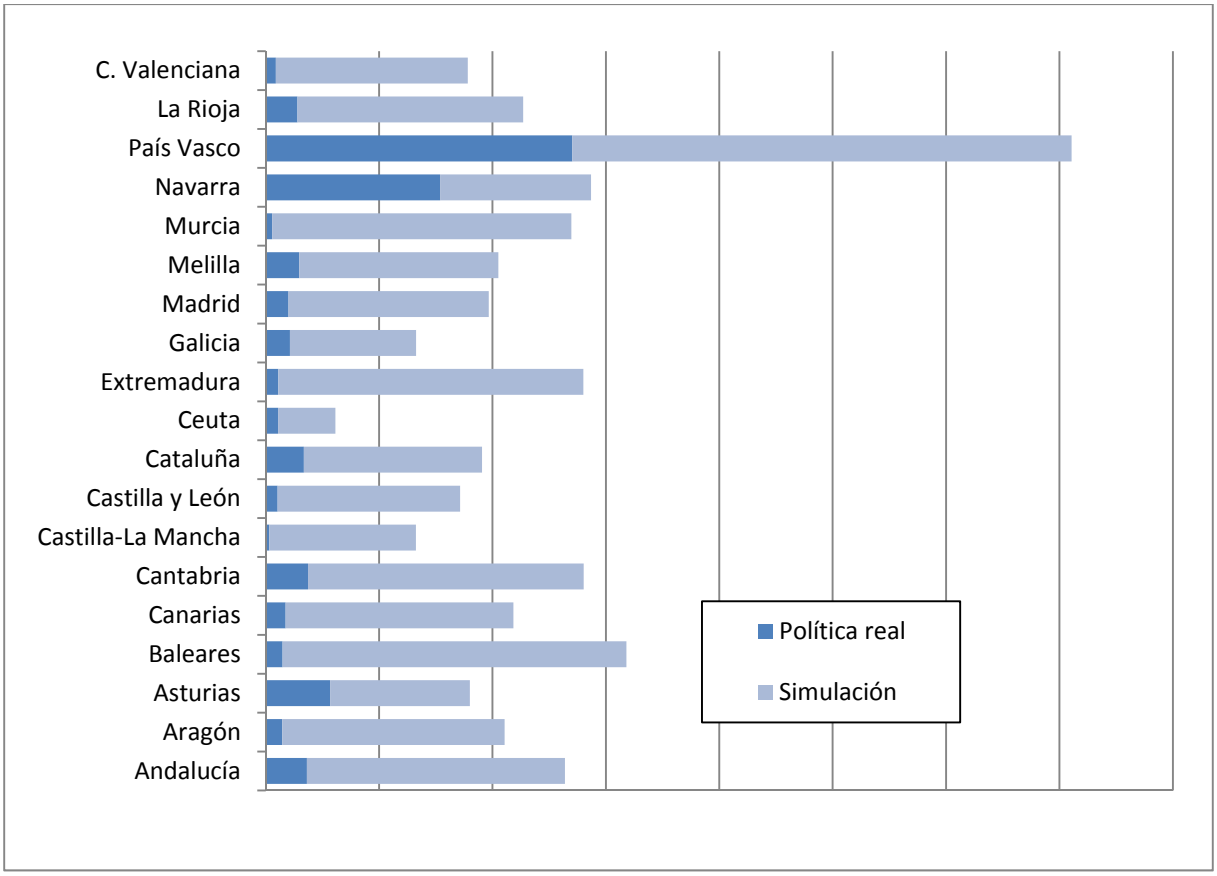
Tras constatar este resultado, y después de realizar diversos ensayos, pensamos que lo que introduciría menos distorsiones sería tomar como variable de renta de partida exclusivamente la Renta disponible total del hogar (hy002). Sin embargo, hay que hacer una consideración previa, de gran importancia. La variable que estamos utilizando ahora recoge la renta, después de que el hogar haya recibido todas las prestaciones procedentes de cualquier instrumento. Es decir, incluirá en su caso la percepción de la RMI proporcionada por su CA. Esto quiere decir que lo que realizaremos en la simulación agrupa a las rentas que se han dejado de percibir, o el *non take up*. De alguna manera sería el estado final ideal, dado el diseño de cada instrumento. La Figura 17 puede ayudarnos a comprender lo que estamos realizando.

Se trata solo de una estimación, pero el significado sería el siguiente. Si cada CA parte de una determinada situación, su política real aumentaría las rentas medias en la distancia equivalente a la barra oscura. Sin embargo, si aplicásemos la política de cada CA a toda la población que tuviese derecho a la RMI, esto nos llevaría a la recorrer la distancia marcada por la barra clara. Esta figura pone de manifiesto dos cosas, el cambio que supone la política real y el camino que queda por recorrer de acuerdo con las estipulaciones de sus instrumentos. En esta figura se puede apreciar el gran esfuerzo realizado por el País Vasco o Navarra, muy lejos de las demás comunidades. Sin

[14] Adiego et al. (2011), p. 118.

embargo hay una diferencia sustancial entre ellos: el camino que le queda por recorrer a Navarra es mucho más breve que el del País Vasco.

Figura 17. Significado de la simulación. Aumento de las rentas medias



Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 21 presentamos los primeros resultados de nuestra simulación y los comparamos con los resultados reales. En las primeras tres columnas aparecen los resultados de nuestra simulación: el número de hogares teóricamente beneficiarios de la correspondiente RMI, el importe medio de esta prestación, así como el coste anual total derivado de la misma. Las siguientes dos columnas reproducen las cifras proporcionadas por la propia administración, en un documento que recopila directamente los datos proporcionados por las CCAA[15]. Las dos últimas columnas sirven de comparación de datos reales y datos simulados.

[15] Dirección General de Política Social (2010).

Cuadro 21. Comparación simulación RMI (con renta disponible) y datos oficiales. 2009

	Estimación propia			Ministerio (2009)			
	Hogares	Media mensual	Coste total anual	Hogares	Coste total anual	Ratio hogares	Ratio coste
Andalucía	170.069	323	658.533.744	27.212	62.380.000	6,25	10,56
Aragón	23.764	351	100.009.392	1.768	4.407.537	13,44	22,69
Asturias	17.178	248	51.122.028	7.902	29.641.086	2,17	1,72
Baleares	39.436	265	125.470.752	1.937	4.565.264	20,36	27,48
Canarias	43.033	293	151.335.636	3.775	15.274.000	11,40	9,91
Cantabria	14.468	300	52.170.336	2.223	7.100.000	6,51	7,35
C-La Mancha	24.681	321	95.134.716	603	2.120.000	40,93	44,87
Castilla y León	42.127	313	158.096.844	2.748	13.820.525	15,33	11,44
Cataluña	103.227	350	433.265.244	22.061	109.463.420	4,68	3,96
Ceuta	406	236	1.148.352	88	103.724	4,61	11,07
Extremadura	35.708	250	107.013.540	1.475	2.100.000	24,21	50,96
Galicia	33.008	285	112.889.136	6.360	21.084.229	5,19	5,35
Madrid	100.815	343	415.052.628	11.426	47.680.084	8,82	8,70
Melilla	1.493	220	3.935.520	251	789.293	5,95	4,99
Murcia	35.752	314	134.614.404	775	1.537.047	46,13	87,58
Navarra	5.268	499	31.556.412	6.087	21.473.443	0,87	1,47
País Vasco	90.250	346	374.971.896	55.410	262.700.000	1,63	1,43
La Rioja	5.370	365	23.549.256	756	1.664.507	7,10	14,32
C. Valenciana	75.137	359	323.740.692	4.001	11.370.000	18,78	28,47
TOTAL	**861.190**	**325**	**3.353.610.540**	**156.858**	**619.254.159**	**5,49**	**5,42**

Fuente: Elaboración propia, ECV 2010 y Dirección General de Política Social (2010)

Las cifras, aunque esperadas, son realmente sorprendentes. El ministerio recoge datos de prestaciones reales pagadas en toda España en 2009 a 156.858 familias. El gasto anual asociado a dichas prestaciones se eleva a algo más de 619 millones de euros, lo que implica una prestación media de algo menos de 329€ mensuales. Sin embargo, una vez que estas familias han recibido estos importes, y analizando la renta disponible en 2009, quedarían aún por otorgar ayudas a 861.190 hogares, que deberían recibir de media unos 325€ más[16]. Este gasto adicional, teóricamente necesario según los requisitos, implicaría un desembolso de casi 3.354 millones de euros *adicionales.* Es decir, además del gasto realizado, habría que realizar un esfuerzo adicional de 5,42 veces para satisfacer las necesidades de toda la población, que son 5,49 veces más que el total actualmente

[16] Aquellos hogares que efectivamente percibieron algún tipo de renta les podría o no corresponder algún importe adicional, y aparecen también nuevos hogares con derecho a percibir esta prestación.

atendido. Estos datos están en línea con lo manifestado por otras fuentes: las simulaciones de EUROMOD multiplican por 3,87 el número de beneficiarios y por 3,48 el volumen de gasto[17].

5.2.2 Disparidades en el número de beneficiarios

Respecto al número de beneficiarios, nuestras estimaciones pueden estar claramente por encima de la realidad, por dos motivos. En primer lugar, problemas relacionados con la propia estimación. Por ejemplo, hemos considerado como solicitante de un RMI todo hogar que presenta un resultado positivo. Y hay muchos hogares que tienen derecho a cantidades ínfimas. Esto es un problema especialmente importante en Asturias, Extremadura, Melilla o el País Vasco. Hemos calculado el número de hogares que les correspondería percibir menos de 100€ mensuales y estas cifras ascienden al 44% en el caso de Asturias, el 31,4% en Extremadura, el 42,9% para Melilla, o el 33,3% en el caso del País Vasco. Sin embargo, salvo en el caso de Extremadura, estas comunidades no presentan ratios ni mucho menos elevados respecto a la media. Otro problema que pensamos podría influir en el número de beneficiarios es el hecho de que la RMI tenga carácter de derecho subjetivo o no. Sin embargo, tampoco parece existir relación entre ambas variables. Las CCAA que no consideran su RMI como un derecho subjetivo (Baleares, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja), y que por tanto pueden suspender su aplicación por limitaciones presupuestarias, no siempre presentan ratios excesivamente altos (ver Cuadro 22, más adelante).

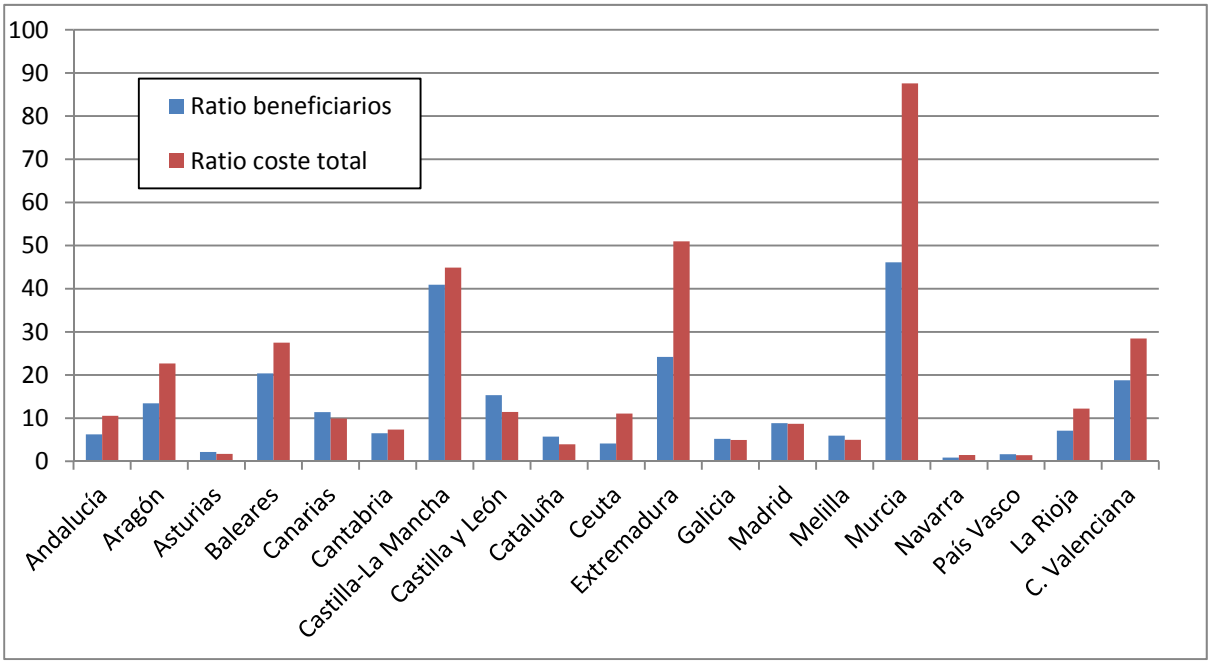
El segundo problema, claramente el meollo de la cuestión, es el problema del *non take up*. Este tipo de RMI se caracterizan por el bajo nivel de solicitud. Los principales motivos que se aducen para ello son la falta de integración social, la posibilidad de obtener fácilmente esos ingresos por otras vías más cómodas, y la estigmatización que suponen.

Sin embargo, la existencia del *non take up* o las limitaciones de la microsimulación no pueden esconder otro rasgo que no tiene explicación aparente: las diferencias, especialmente en algunas CA, entre el ratio de beneficiarios y el ratio de coste. Una vez descontados los efectos distorsionadores del número de solicitantes, uno debería esperar que ese efecto se mantuviera estable respecto al gasto. Es decir, si sólo se conceden estas ayudas al 15% de los que las necesitan, al menos quien las percibe deberá recibir el importe completo. Es decir, cabe esperar que el ratio de coste sea similar al ratio de beneficiarios. Y así ocurre si tomamos la media nacional, y también en muchas CCAA. Sin

[17] Adiego et al. (2010), Table 20 (p. 120) y Table 21 (p. 122).

embargo hay algunas que se escapan de esta regla, especialmente Ceuta, Extremadura y Murcia. Dada la elevada discrecionalidad en la concesión de estas ayudas, y en las cantidades finales, no podemos más que pensar que su concesión refleje esta discrecionalidad. Y esto nos lleva al resultado más sorprendente de esta microsimulación: la extraordinaria diversidad en la aplicación de las RMI por CCAA. Estos datos se reflejan en la Figura 18.

Figura 18. Ratios dato simulado / dato real, para beneficiarios y gasto, por CCAA. 2009



Fuente: elaboración propia

Hay que recordar que la cifra de ratio esperada, si todo funcionara perfectamente, sería cero. Se supone que lo se ha simulado es la prestación necesaria de acuerdo con los requerimientos teóricos, *después de que cada comunidad haya aplicado su propia norma*[18]. Teniendo en cuenta esto, las diferencias entre CCAA son abismales. Respecto al ratio de beneficiarios destaca especialmente Navarra. Según nuestros datos, habría que atender a un 87% más de hogares respecto a los que se atienden para que todos los que teóricamente reúnen los requisitos recibieran una prestación. País Vasco (1,6) y Asturias (2,1) presentan unos datos comparativamente muy favorables. En el otro extremo, Murcia satisface RMI a una porción ínfima de hogares. Según los datos de este trabajo, debería multiplicar por 47 el volumen de las ayudas que presta para que todos los hogares que

[18] Hay que recordar que la base de datos nos impide realizar cálculos más directos, al carecer de esta variable.

cumplen la normativa recibieran su prestación. Algo similar ocurre con Castilla-La Mancha (40,9), Extremadura (24,2) o Baleares (20,4).

Estos datos ponen de manifiesto que el *non take up* tiene un efecto muy distinto en función de la CA donde se aplica. No siendo las legislaciones tan diferentes, no siendo tampoco debido al efecto de los "pequeños perceptores", se nos ocurrió que la presencia de la economía sumergida podría ser la causante de estas disparidades. Sin embargo, a la vista de los datos del Cuadro 22, tampoco este puede ser el motivo: comunidades con altas tasas de economía sumergida no tienen ratio excesivamente abultado, y viceversa; las comunidades con un mayor ratio están en la zona media respecto a la economía sumergida.

Cuadro 22. Diferencias en la aplicación de las RMI. Algunas hipótesis

	Ratio beneficiarios	Derecho subjetivo	Economía sumergida	Pequeños receptores	Denegaciones
Andalucía	6,25	SI	24,9%	19,5%	8,7%
Aragón	13,44	SI	25,5%	23,1%	11,4%
Asturias	2,17	SI	20,2%	44,0%	31,1%
Baleares	20,36	NO	19,2%	18,4%	5,3%
Canarias	11,40	SI	28,7%	0,0%	-
Cantabria	6,51	SI	23,7%	0,0%	30,3%
Castilla-La Mancha	40,93	SI	26,5%	14,3%	32,3%
Castilla y León	15,33	NO	25,0%	16,7%	27,6%
Cataluña	4,68	SI	22,3%	0,0%	15,2%
Ceuta	4,61	NO	27,0%	0,0%	16,7%
Extremadura	24,21	NO	19,2%	31,4%	51,8%
Galicia	5,19	NO	26,3%	21,4%	33,5%
Madrid	8,82	SI	19,6%	21,4%	19,2%
Melilla	5,95	NO	26,9%	42,9%	4,7%
Murcia	46,13	NO	24,3%	14,3%	37,3%
Navarra	0,87	SI	20,0%	0,0%	18,0%
País Vasco	1,63	SI	20,6%	33,3%	-
La Rioja	7,10	NO	31,4%	0,0%	10,6%
C. Valenciana	18,78	SI	24,3%	2,0%	-
TOTAL	**5,49**	**-**	**23,3%**	**15,9%**	

Fuente: elaboración propia a partir de ECV 2010, Nueva Tribuna (2012) (Economía sumergida) y Dirección General de Política Social (2009), p. 59 (Denegaciones)

Si ninguno de estos motivos parece tener relación aparente, las diferencias en el ratio de beneficiarios deben tener relación con la aplicación de las prestaciones en cada comunidad: requisitos necesarios, trámites burocráticos, visitas a realizar, cercanía de los servicios, etc. Para ello hemos recogido el dato de denegaciones y ahí sí parece existir cierta relación entre el porcentaje de

denegaciones y el ratio de beneficiarios. Las CCAA con denegaciones bajas presentan los datos de ratio de beneficiarios bajos. A excepción de Baleares y Aragón, las CCAA con denegaciones inferiores a un 20% tienen un ratio de beneficiarios inferior a dos dígitos. Por el contrario, la mayor parte de comunidades con denegaciones superiores al 30% tienen ratios muy altos, con la excepción de Asturias y Galicia.

En el Cuadro 23 hemos calculado las correlaciones resultantes entre estas cinco variables para poder apreciar mejor la influencia cruzada entre ellas.

Cuadro 23. Correlaciones entre la ratio de beneficiarios y significatividad

	Ratio beneficiarios	Derecho Subjetivo	Economía Sumergida	% Pequeños perceptores	% Dene-gaciones
Ratio beneficiarios	1				
Derecho Subjetivo	-0,2169	1			
Economía Sumergida	0,0071	-0,3039	1		
% Pequeños perceptores	0,0569	-0,1016	-0,2406	1	
% Denegaciones	0,4525	-0,1037	-0,2506	0,1387	1

Fuente: elaboración propia con datos del Cuadro 21

Como se observa en la primera columna del cuadro, las correlaciones entre las variables son muy débiles, a excepción del porcentaje de denegaciones, que parece estar claramente relacionada con el ratio de beneficiarios. También parece tener cierta relación con el ratio de beneficiarios el hecho de que sea un derecho subjetivo, en sentido negativo: las CCAA que no consideran la RMI como un derecho subjetivo tienden a tener una ratio superior. Hemos realizado una pequeña regresión entre estas variables y hemos comprobado que ninguna variable sería significativa si estuviéramos buscando una correlación entre el porcentaje de beneficiarios y las variables indicadas. La única variable que se acercaría a la significatividad sería el porcentaje de denegaciones (t=1,65). Las otras variables no parecen tener una relación clara con la ratio de beneficiarios.

5.2.3 Disparidades en el coste de las RMI

Por otro lado, la Figura 18 nos ofrece más información, como es la desviación de cada CA en relación con el coste de la medida. Suponiendo variaciones en el ratio de beneficiarios, uno debería esperar, sin embargo, que las variaciones en el ratio del gasto fueran homogéneas. Es decir, si una CA concede ayudas a un 20% de la población que cumple los requisitos, el gasto implicado debería ser un 20% del gasto estimado con la microsimulación. Es lo que ocurre con España en su conjunto: el ratio de beneficiarios (5,49) es muy similar al ratio de gasto (5,42). Sin embargo, esta homogeneidad

a nivel agregado se descompensa a nivel autonómico, existiendo desviaciones importantes entre unas comunidades y otras, desviaciones que no parecen casuales. En unas cuantas comunidades la desviación del gasto es muy similar a la desviación del número de hogares (Galicia, Madrid, Castilla-La Mancha o Cantabria). Esto podría indicar que existe un *non take up* más o menos importante, pero los importes que se pagan están muy cerca de los que teóricamente corresponden. En otras CCAA, la desviación del gasto es claramente inferior a la del número de beneficiarios (Cataluña, Castilla y León, Asturias, Melilla, Canarias o País Vasco), indicando la *generosidad* de estas comunidades a la hora de establecer el nivel de la prestación. Por último hay un grupo de comunidades (Murcia, Extremadura o Ceuta) en las que la desviación en el gasto es muy superior a la desviación del número de perceptores: se concede la prestación a pocos hogares y el importe que se les paga es muy bajo.

5.2.4 Calibración del modelo

Como se ha comentado anteriormente, el planteamiento inicial de este trabajo ha tenido que ser alterado. Si nuestra intención inicial era simular la realidad, nos hemos tenido que conformar con simular la distancia desde la realidad a la teoría. Todo ello se debe exclusivamente al hecho de que no se dispone de microdatos de las RMI reales, ni existe una vía para calcularlo. Disponemos tan solo de datos agregados, que podemos comparar con datos agregados de la simulación. Pero desconocemos qué hogares de la muestra perciben en la realidad una RMI y también el importe de la misma para cada uno de ellos. Esto hace que la calibración del modelo carezca de sentido.

Por calibración entendemos la modificación de los parámetros del modelo (número de beneficiarios, importes medios) para conseguir que el agregado derivado de los microdatos coincida con los totales agregados provenientes de fuentes externas. En un primer paso, se trata de simular un determinado porcentaje del *non take up* para que el número total de hogares beneficiarios coincida con las cifras oficiales. Una vez ajustado el número de beneficiarios (básicamente lo realizamos ajustando las ponderaciones que elevan los datos muestrales a datos poblacionales), se ajusta el importe medio de la prestación para obtener un agregado de gasto equivalente al dato oficial.

Una vez está calibrado el modelo de microsimulación, podríamos modificar los parámetros a nuestro antojo para simular cambios en la política: aumento de umbrales, de límites, aplicación de medidas discrecionales. Estos cambios nos producirían nuevos agregados, pero nos permitirían también conocer los cambios a un nivel mucho más individualizado, ya que partimos siempre de los microdatos.

Sin embargo, todo este proceso de calibración no lo hemos podido llevar a cabo por el problema mencionado. Dada la ausencia de una variable que represente las RMI de las distintas CCAA, lo único que podemos es simular la aplicación de la legislación de cada una de ellas. Esto nos da una especie de *estado ideal*, nos produce los resultados que se obtendrían si todo el mundo que tiene derecho a la prestación la solicita, y si todo el que la solicita la percibe en su totalidad. Pero estos datos, calculados a nivel de cada hogar de la muestra, no podemos compararlos con datos de la realidad al mismo nivel, sino con datos agregados. De alguna manera, lo único que podemos ofrecer es la distancia que nos queda por recorrer. Sin embargo, como hemos visto, la microsimulación sigue ofreciendo datos de gran interés, sobre todo en relación al comportamiento diferencial de las CCAA, no sólo a nivel legislativo, sino en términos de comportamiento real.

5.3 Análisis del gasto por habitante

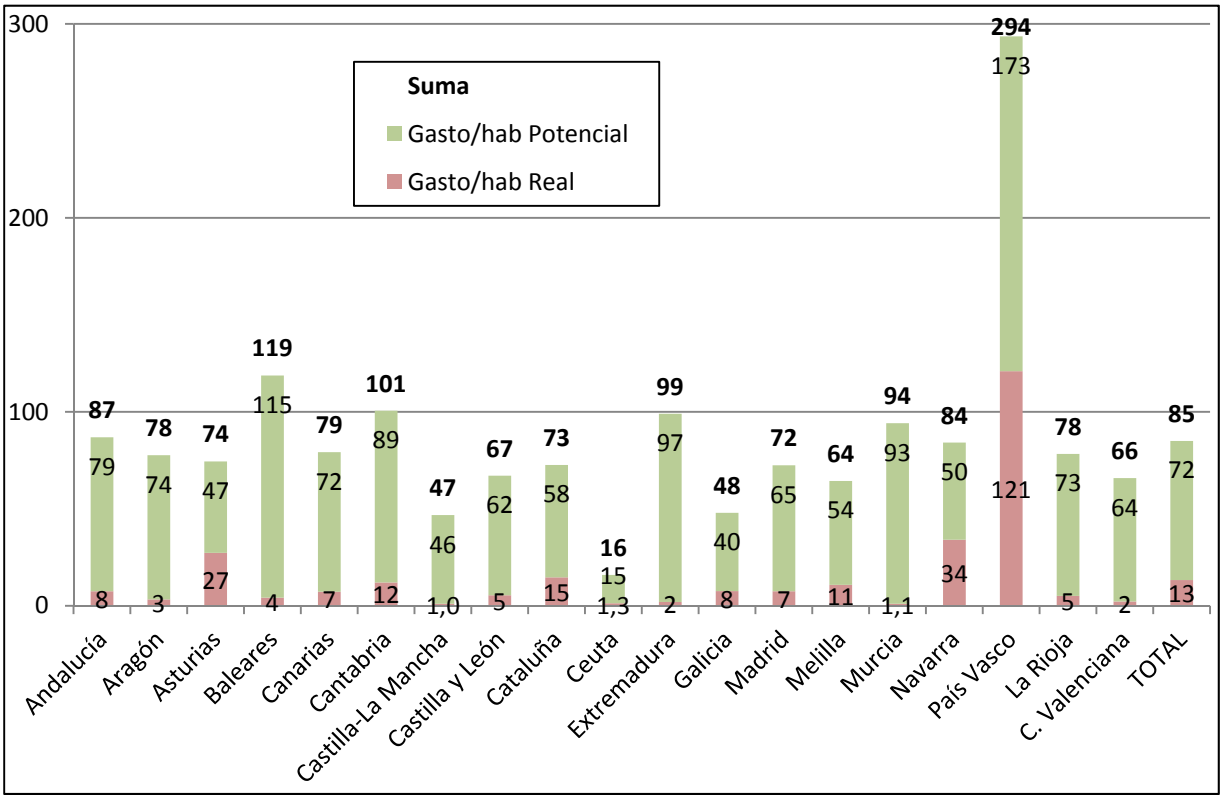
En el Cuadro 21 del apartado 5.2.1 comparamos los resultados reales con los simulados en cuanto al número de beneficiarios y también en cuanto al coste por beneficiario. Los ratios allí mostrados nos permitían conocer el nivel de *non take up* de cada una de las CCAA. A continuación vamos a analizar el esfuerzo relativo que realiza cada región en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, medido a través del gasto ejecutado en los programas de RMI. Para poder comparar estos gastos hemos considerado el gasto *per capita* realizado por cada región.

En la Figura 19 mostramos el gasto por habitante en los programas de RMI en 2009, distinguiendo tres niveles de gasto. El primero (Gasto/hab Real) sería el derivado de dividir el gasto real ejecutado que reportan los gobiernos autonómicos por los habitantes del padrón de 2009. Este gasto nos indica el esfuerzo relativo que está realizando cada región en su política de lucha contra la pobreza y exclusión. El segundo (Gasto/hab Potencial) sería el gasto adicional por habitante que tendrían que llevar a cabo las CCAA si entregaran las prestaciones a todos aquellos que cumplen los requisitos de las RMI. Este gasto nos indica la cantidad relativa que todavía le falta a esa región para alcanzar el nivel requerido por su normativa. Por último, la suma de ambas variables nos indica el gasto final que supondría para cada CA implementar correctamente su programa de RMI.

Un primer vistazo a la Figura 19 nos permite apreciar las grandes diferencias existentes entre CCAA. En primer lugar, hay una diferencia enorme en cuanto al gasto real por habitante. Mientras en Castilla-La Mancha, Murcia o Ceuta el gasto apenas supera un euro por habitante al año, en otras regiones, como Asturias o Navarra el gasto es muy superior, alcanzando los 27 y 34 € respectivamente. Mención aparte merece el País Vasco con un sistema que tiene una cobertura

mucho mayor con un gasto por habitante de 121€, es decir más de 100 veces lo que gastan Castilla-La Mancha o Murcia.

Figura 19. Gasto por habitante real y potencial. 2009 (€)



Fuente: elaboración propia

La diferencia en cuanto a gasto potencial aun siendo relevante no es tan drástica como la real. Ello quiere decir que la normativa sobre RMI no es tan distinta entre CCAA como la instrumentación práctica que se deriva de las mismas. Sin embargo, también aquí hay diferencias. Ceuta sería la que tendría un gasto menor, quizás debido a que 2009 es el primer año en el que esta Ciudad Autónoma estableció su programa de RMI. Con un gasto potencial relativamente bajo (inferior a 50€ por habitante) también estarían Galicia, Castilla-La Mancha y Asturias. Aunque el gasto potencial es muy similar en estas tres CCAA (40, 46 y 47), en realidad refleja una situación muy dispar. En primer lugar, Asturias tiene un gasto real relativamente alto (27€), pero tendría que gastarse adicionalmente un 172% más (47€) para atender a toda la población que cumple los requisitos. En segundo lugar, Castilla-La Mancha realiza un gasto *per capita* muy reducido (1€) que debería incrementar un 4.487% más (46€) para atender a todos los que lo necesitan. Galicia se situaría en una situación intermedia, al realizar un gasto real de 8€ por habitante, que debería aumentar un 535% (40€). Por otro lado las CCAA con un gasto potencial más elevado serían Baleares, Extremadura, Murcia y el País Vasco,

también con diferencias abismales entre ellas. Mientras el País Vasco cuenta con el sistema que genera mayor cobertura real a sus ciudadanos (121€) y necesitaría aumentar sólo un 143% esa cifra (173€) para llegar a toda la población, las otras tres CCAA cuentan con un sistema real raquítico (entre 1,1 y 3€ *per capita*), que tendrían que ampliar de forma extraordinaria (2.748%, 5.096% y 8.758%) para que cubriera a toda la población necesitada. En otras palabras, en Extremadura, Murcia y el País Vasco cuentan con un programa de rentas mínimas que teóricamente debería llegar a bastante población, pero la instrumentación del programa lleva a una participación extraordinariamente baja.

Para finalizar con el análisis de la Figura 19, debemos interpretar la cifra que recoge el gasto total como suma de las dos anteriores. Este sería el gasto *per capita* que deberían de haber tenido las CCAA si hubieran concedido las ayudas a todos los que cumplían las condiciones de la normativa. Las diferencias entre regiones se deben a dos motivos. En primer lugar a la legislación de cada CA, ya que como vimos en el Cuadro 15 los requisitos para poder acceder a estas ayudas y las cuantías estipuladas varían de una región a otra. En segundo lugar, y también importante, a la diferente situación socioeconómica en que se encuentran los habitantes de las CCAA. En las regiones con tasas de pobreza relativamente bajas habrá menos hogares potenciales destinatarios de las RMI que en aquellas que estén en una situación más desfavorable. Más adelante, en el apartado 5.4.2 llevaremos a cabo nuevas simulaciones que nos permitirán discernir la influencia de estas dos variables.

La suma de ambos gastos nos sigue indicando diferencias importantes regionales, siendo el gasto *per capita* más bajo el correspondiente a Ceuta (16€) y el más elevado, con enorme diferencia, el del País Vasco (294€).

5.4 Efectos de las rentas mínimas sobre la pobreza y la exclusión social

En este apartado pretendemos exponer los efectos que tendrían las RMI potenciales sobre los indicadores de pobreza más frecuentes. Para llevar a cabo este análisis, al igual que hicimos en los apartados anteriores, vamos a comparar la situación real de los hogares en 2009 con una situación potencial en la que estos percibirían prestaciones por RMI siempre que cumplieran los requisitos establecidos en la normativa.

5.4.1 Efectos sobre la pobreza monetaria

Nuestro primer análisis va a comenzar por la efectividad en la lucha contra la pobreza. Es decir, pretendemos medir la reducción en los indicadores de pobreza si se concedieran todas las RMI

potenciales. Aunque existen diversos indicadores de pobreza (ver apartado 2.1), nosotros nos vamos a centrar en los más habituales, referidos a la pobreza monetaria, distinguiendo entre incidencia, intensidad y la combinación de ambos. Las dos variables claves para poder calcular la efectividad son las siguientes:

- Renta Real: sería la renta declarada por los hogares en la ECV 2010 y que por tanto incluye todos los ingresos de los mismos, incluidas las propias RMI que se hayan podido percibir.
- Renta Potencial: sería la suma de la Renta Real anterior y la RMI estimada que se recibiría cumpliendo todos los requisitos.

Para poder trabajar con hogares de diferente tamaño y composición, ambas rentas se han convertido en unidades equivalentes dividiendo los datos de cada hogar por la escala de equivalencia de la OCDE modificada.

En primer lugar, analizamos los cambios producidos en la incidencia de la pobreza, basándonos en los datos del Cuadro 24. Este cuadro se ha dividido en dos partes. En las tres primeras columnas aparecen los indicadores resultantes de considerar como pobres a aquellas personas que no superan el umbral de pobreza nacional (7.818 €), mientras que las tres últimas columnas están calculadas con los umbrales específicos de cada CA, mostrados en el Cuadro 5.

Los resultados son aparentemente muy negativos al reducirse la pobreza únicamente un 0,01%, lo que equivaldría a menos de 7.000 personas. Además, esta reducción estaría concentrada en una única región. Si tomamos el umbral nacional, únicamente el País Vasco, vería reducido el número de personas pobres, consiguiendo disminuir el indicador de incidencia un 0,33%. Esta situación excepcional se debe tanto a la generosa política de ayudas del País Vasco como a su elevada renta *per capita*. Si queremos descontar el efecto de la renta *per capita* regional, es más acertado utilizar umbrales regionales. En este caso la única región que conseguiría reducir ligeramente su tasa de pobreza sería Canarias, pues su umbral (6.540 €) está muy por debajo del umbral nacional.

Cuadro 24. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Indicadores de Incidencia

CCAA	Umbral Nacional			Umbrales Regionales		
	Renta Real	Renta Potencial	↓%	Renta Real	Renta Potencial	↓%
Andalucía	30,10%	30,10%	0%	20,12%	20,12%	0%
Aragón	13,60%	13,60%	0%	18,27%	18,27%	0%
Asturias	12,28%	12,28%	0%	14,53%	14,53%	0%
Baleares	20,57%	20,57%	0%	23,41%	23,41%	0%
Canarias	31,09%	31,09%	0%	22,32%	21,82%	0,50%
Cantabria	17,25%	17,25%	0%	17,76%	17,76%	0%
Castilla-La Mancha	27,79%	27,79%	0%	22,44%	22,44%	0%
Castilla y León	21,01%	21,01%	0%	22,58%	22,58%	0%
Cataluña	15,27%	15,27%	0%	19,90%	19,90%	0%
Ceuta	34,32%	34,32%	0%	28,59%	28,59%	0%
Extremadura	38,24%	38,24%	0%	21,13%	21,13%	0%
Galicia	16,85%	16,85%	0%	16,85%	16,85%	0%
Madrid	13,63%	13,63%	0%	18,10%	18,10%	0%
Melilla	27,63%	27,63%	0%	30,27%	30,27%	0%
Murcia	29,21%	29,21%	0%	23,34%	23,34%	0%
Navarra	7,29%	7,29%	0%	16,98%	16,98%	0%
País Vasco	11,62%	11,29%	0,33%	20,19%	20,19%	0%
La Rioja	20,55%	20,55%	0%	25,14%	25,14%	0%
C. Valenciana	20,07%	20,07%	0%	18,90%	18,90%	0%
TOTAL	**20,73%**	**20,72%**	**0,01%**	**20,73%**	**20,72%**	**0,01%**

Fuente: elaboración propia

Los resultados del cuadro anterior son en apariencia descorazonadores. Una política más generosa de ayudas no tendría prácticamente efectos sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. Si bien es cierto que el número de pobres apenas se reduciría, estas personas pasarían a tener una renta media bastante superior, como se muestra en el Cuadro 25. El incremento en la renta media equivalente de estas personas se situaría en 521 € anuales, lo que supone un 11,8% de su renta previa. En nuestra opinión, este resultado es muy positivo, ya que para estas personas un incremento de renta como el citado puede ser vital para su subsistencia y su integración social. Este aumento no sería homogéneo en todo el territorio español. Mientras en el

País Vasco la renta media aumentaría más de un 50%, en Ceuta sólo lo haría un 1,4%. Sin duda, estas diferencias están motivadas por la distinta generosidad de los programas autonómicos de RMI.

Cuadro 25. Número de pobres y renta media. Umbral Nacional

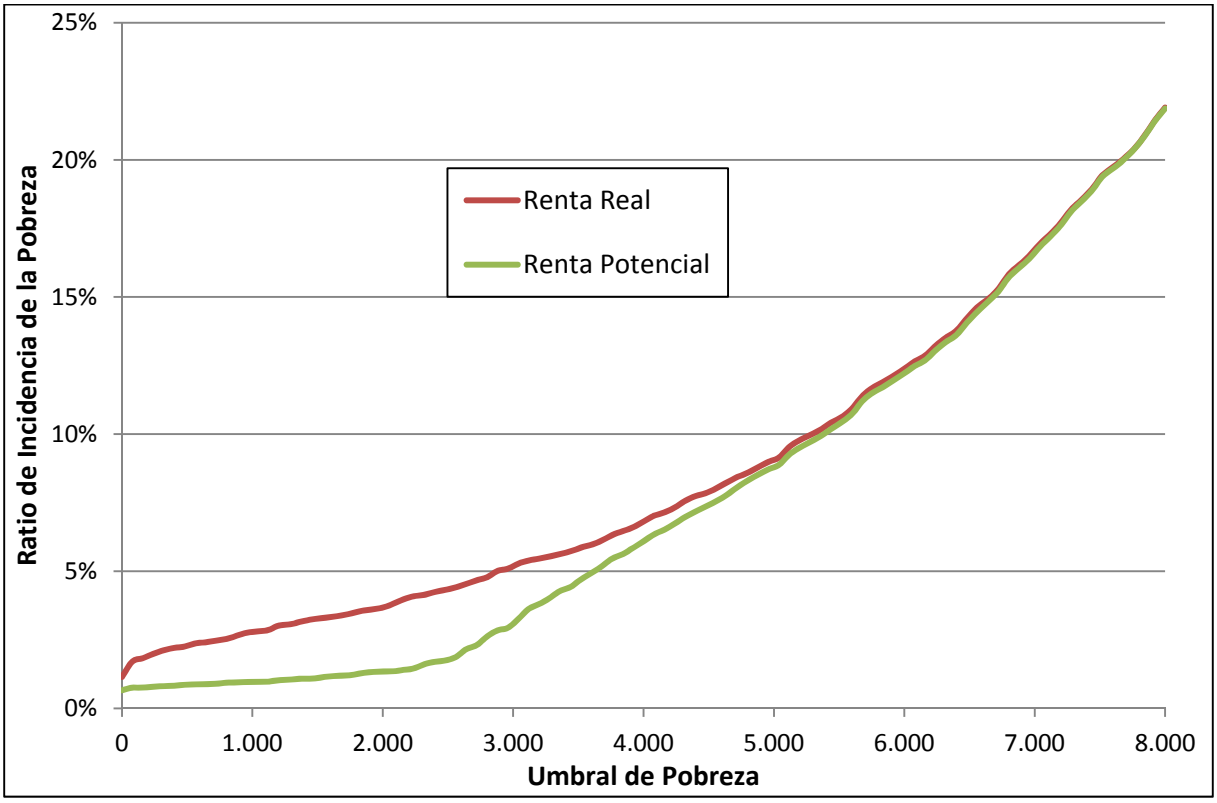
	Número de Pobres			Renta Media de los Pobres			
	Rta. Real	R. Potencial	↓	Rta. Real	R. Potencial	↑	↑%
Andalucía	2.467.281	2.467.281	0	4.536	4.939	403	8,9%
Aragón	177.287	177.287	0	4.176	4.990	814	19,5%
Asturias	128.657	128.657	0	4.626	5.182	556	12,0%
Baleares	216.582	216.582	0	4.189	5.017	828	19,8%
Canarias	647.220	647.220	0	5.108	5.434	326	6,4%
Cantabria	98.858	98.858	0	4.504	5.230	727	16,1%
Castilla-La Mancha	557.654	557.654	0	4.750	5.035	285	6,0%
Castilla y León	519.681	519.681	0	4.227	4.684	456	10,8%
Cataluña	1.104.417	1.104.417	0	4.212	4.814	602	14,3%
Ceuta	26.442	26.442	0	4.499	4.564	65	1,4%
Extremadura	416.976	416.976	0	4.801	5.134	333	6,9%
Galicia	460.335	460.335	0	4.740	5.109	369	7,8%
Madrid	860.503	860.503	0	4.089	4.821	732	17,9%
Melilla	18.880	18.880	0	3.955	4.286	331	8,4%
Murcia	433.552	433.552	0	3.784	4.298	514	13,6%
Navarra	45.138	45.138	0	3.897	4.983	1.086	27,9%
País Vasco	246.862	239.944	6.918	3.762	5.703	1.941	51,6%
La Rioja	63.740	63.740	0	4.223	4.784	561	13,3%
C. Valenciana	996.495	996.495	0	4.257	4.737	480	11,3%
TOTAL	**9.486.560**	**9.479.642**	**6.918**	**4.410**	**4.931**	**521**	**11,8%**

Fuente: elaboración propia

Otra cuestión a considerar en cuanto a la intensidad de la pobreza es el efecto que tiene la fijación del umbral. Nosotros hemos optado por utilizar el umbral más extendido en países desarrollados, el 60% de la renta mediana (7.818 € en España). Sin embargo, si quisiéramos centrarnos en los efectos sobre la pobreza extrema podríamos haber elegido un umbral más reducido. En la Figura 20 presentamos los resultados sobre incidencia de la pobreza en función del umbral elegido. Si bien es cierto que las diferencias entre la renta real y potencial son inexistentes a partir de un umbral de 8.000 € y muy reducidas a partir de 5.000 €, por debajo de este último umbral empieza a observarse una eficacia importante de las RMI que hemos simulado. Por ejemplo, si fijásemos el umbral en 4.000 €, la pobreza se reduciría de un 6,8% a un 6,1%, pero si lo estableciésemos en 2.000 € la reducción sería mucho mayor, pasando de un 3,7% a un 1,4%. Del análisis de esta figura podemos concluir que

la correcta implementación de las RMI autonómicas nos llevaría a una importante reducción de la pobreza extrema en España.

Figura 20. Incidencia de la pobreza según el umbral



Fuente: elaboración propia

Una vez analizados los efectos sobre la incidencia, pasamos a ocuparnos de la intensidad de la pobreza. Al medirse esta intensidad como la distancia relativa entre la renta de los pobres y el umbral de pobreza, es de esperar que se vea reducida por el aumento de renta media, tal y como expusimos en el Cuadro 25. Los resultados sobre intensidad de la pobreza se exponen en el Cuadro 26, distinguiendo también entre aquellos derivados del umbral nacional y los umbrales específicos de cada región.

La intensidad de la pobreza sí que se reduce de forma significativa en nuestras simulaciones. Si todos los que cumplen con los requisitos recibieran la correspondiente prestación, la intensidad de la pobreza se reduciría un 6,7% en España. Es cierto que el número de personas bajo el umbral de pobreza apenas variaría, pero su situación se acercaría mucho más al umbral. Si tomamos el umbral de pobreza nacional, las regiones que conseguirían una mayor reducción en la intensidad de la pobreza serían el País Vasco y a una notable distancia Navarra, mientras que las menos favorecidas serían Ceuta y también a gran distancia Castilla-La Mancha. La utilización de umbrales relativos hace

cambiar los resultados. Si bien el País Vasco continúa siendo la CA que conseguiría una mayor reducción, su nivel estaría muy próximo al de otras como Extremadura. Ceuta y Melilla reducirían también la intensidad de la pobreza, pero a un nivel inferior que las 17 CCAA. Mención especial merece el caso de Navarra, cuyos resultados varían enormemente en función del umbral elegido. Al ser la CA con mayor renta *per capita* y también con un umbral de pobreza más elevado (11.522 €), la intensidad de la pobreza se reduce mucho menos si tomamos este umbral que si utilizamos el umbral nacional (7.818 €).

Cuadro 26. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Indicadores de Intensidad

CCAA	Umbral Nacional			Umbrales Regionales		
	Renta Real	Renta Potencial	↓%	Renta Real	Renta Potencial	↓%
Andalucía	42,0%	36,8%	5,2%	48,2%	38,6%	9,5%
Aragón	46,6%	36,2%	10,4%	41,3%	34,5%	6,8%
Asturias	40,8%	33,7%	7,1%	38,3%	32,7%	5,6%
Baleares	46,4%	35,8%	10,6%	44,6%	35,9%	8,6%
Canarias	34,7%	30,5%	4,2%	34,7%	28,6%	6,1%
Cantabria	42,4%	33,1%	9,3%	42,4%	33,5%	8,8%
Castilla-La Mancha	39,2%	35,6%	3,6%	40,7%	35,7%	5,1%
Castilla y León	45,9%	40,1%	5,8%	44,1%	38,8%	5,3%
Cataluña	46,1%	38,4%	7,7%	41,0%	35,7%	5,3%
Ceuta	42,5%	41,6%	0,8%	42,3%	41,1%	1,2%
Extremadura	38,6%	34,3%	4,3%	44,4%	33,9%	10,5%
Galicia	39,4%	34,7%	4,7%	39,2%	34,4%	4,7%
Madrid	47,7%	38,3%	9,4%	42,7%	36,6%	6,1%
Melilla	49,4%	45,2%	4,2%	46,9%	43,1%	3,7%
Murcia	51,6%	45,0%	6,6%	54,9%	45,1%	9,8%
Navarra	50,2%	36,3%	13,9%	36,7%	32,6%	4,0%
País Vasco	51,9%	27,1%	24,8%	41,7%	30,1%	11,5%
La Rioja	46,0%	38,8%	7,2%	43,2%	38,0%	5,2%
C. Valenciana	45,5%	39,4%	6,1%	46,2%	39,4%	6,8%
TOTAL	**43,6%**	**36,9%**	**6,7%**	**43,6%**	**36,9%**	**6,7%**

Fuente: elaboración propia

Para finalizar con los indicadores de pobreza monetaria y por coherencia con el guion seguido en apartados anteriores, en el Cuadro 27 mostramos la ratio combinada de pobreza, resultado de multiplicar incidencia por intensidad. Aunque se produce una reducción de esta ratio en todas las CCAA, ésta es mucho menos significativa que la debida únicamente a la intensidad. Curiosamente, los resultados individuales de las CCAA no siguen el mismo patrón que en la intensidad. Si bien es cierto que el País Vasco es la región que más reduciría la ratio combinada independientemente del umbral

de pobreza seleccionado, otras comunidades como Extremadura o Murcia se situarían prácticamente a su nivel, sobre todo si consideramos umbrales regionales.

Cuadro 27. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Ratio Combinada

CCAA	Umbral Nacional			Umbrales Regionales		
	Renta Real	Renta Potencial	↓%	Renta Real	Renta Potencial	↓%
Andalucía	12,6%	11,1%	1,6%	9,7%	7,8%	1,9%
Aragón	6,3%	4,9%	1,4%	7,5%	6,3%	1,2%
Asturias	5,0%	4,1%	0,9%	5,6%	4,7%	0,8%
Baleares	9,5%	7,4%	2,2%	10,4%	8,4%	2,0%
Canarias	10,8%	9,5%	1,3%	7,8%	6,2%	1,5%
Cantabria	7,3%	5,7%	1,6%	7,5%	6,0%	1,6%
Castilla-La Mancha	10,9%	9,9%	1,0%	9,1%	8,0%	1,1%
Castilla y León	9,6%	8,4%	1,2%	10,0%	8,8%	1,2%
Cataluña	7,0%	5,9%	1,2%	8,2%	7,1%	1,1%
Ceuta	14,6%	14,3%	0,3%	12,1%	11,8%	0,3%
Extremadura	14,8%	13,1%	1,6%	9,4%	7,2%	2,2%
Galicia	6,6%	5,8%	0,8%	6,6%	5,8%	0,8%
Madrid	6,5%	5,2%	1,3%	7,7%	6,6%	1,1%
Melilla	13,7%	12,5%	1,2%	14,2%	13,1%	1,1%
Murcia	15,1%	13,2%	1,9%	12,8%	10,5%	2,3%
Navarra	3,7%	2,6%	1,0%	6,2%	5,5%	0,7%
País Vasco	6,0%	3,1%	3,0%	8,4%	6,1%	2,3%
La Rioja	9,4%	8,0%	1,5%	10,9%	9,6%	1,3%
C. Valenciana	9,1%	7,9%	1,2%	8,7%	7,4%	1,3%
TOTAL	**9,0%**	**7,7%**	**1,3%**	**9,0%**	**7,7%**	**1,3%**

Fuente: elaboración propia

5.4.2 Efectos sobre la exclusión social

Aunque la pobreza monetaria sigue siendo la principal variable sobre la que se centran los estudios sobre pobreza, cada vez es mayor la preocupación por la exclusión social. Como vimos en el apartado 2.3 de este trabajo, en Europa se ha desarrollado un indicador (AROPE), que tiene en cuenta tanto la pobreza monetaria (PMon) como la exclusión social, que se mide a través de la privación material severa (PMS) y de la baja intensidad de trabajo (BIT).

Además de los efectos sobre la pobreza monetaria, que ya se han analizado en el apartado precedente, sería muy interesante conocer los efectos de las RMI simuladas sobre los indicadores de exclusión social (PMS y BIT). Habría que ver si gracias a las RMI, los hogares pueden cambiar su comportamiento y dejar de estar incluidos en estos dos indicadores en el futuro. Este análisis

requeriría utilizar datos de panel de futuras encuestas para conocer si ese cambio de comportamiento se ha producido y en qué medida. Con los datos de que disponemos no podemos realizar este tipo de estimaciones, por lo que hemos optado por llevar a cabo otro tipo de análisis.

Vamos a analizar si las RMI potenciales van dirigidas al colectivo que más las necesita, la población en riesgo de pobreza y exclusión social. Se trata en primer lugar de conocer si las ayudas potenciales las recibirían aquellos hogares que considera el indicador AROPE o bien si se dirigen a hogares que, en principio, no tienen tantas necesidades. En segundo lugar, también conviene diferenciar a los hogares beneficiados por las RMI en función de cuantos criterios del indicador AROPE cumplen (PMon, PMS y BIT). En principio, la población que cumple los tres criterios sería la que más necesitaría las ayudas públicas. En el Cuadro 28 representamos los hogares que recibirían la RMI potencial y que se situarían en cada uno de los casos.

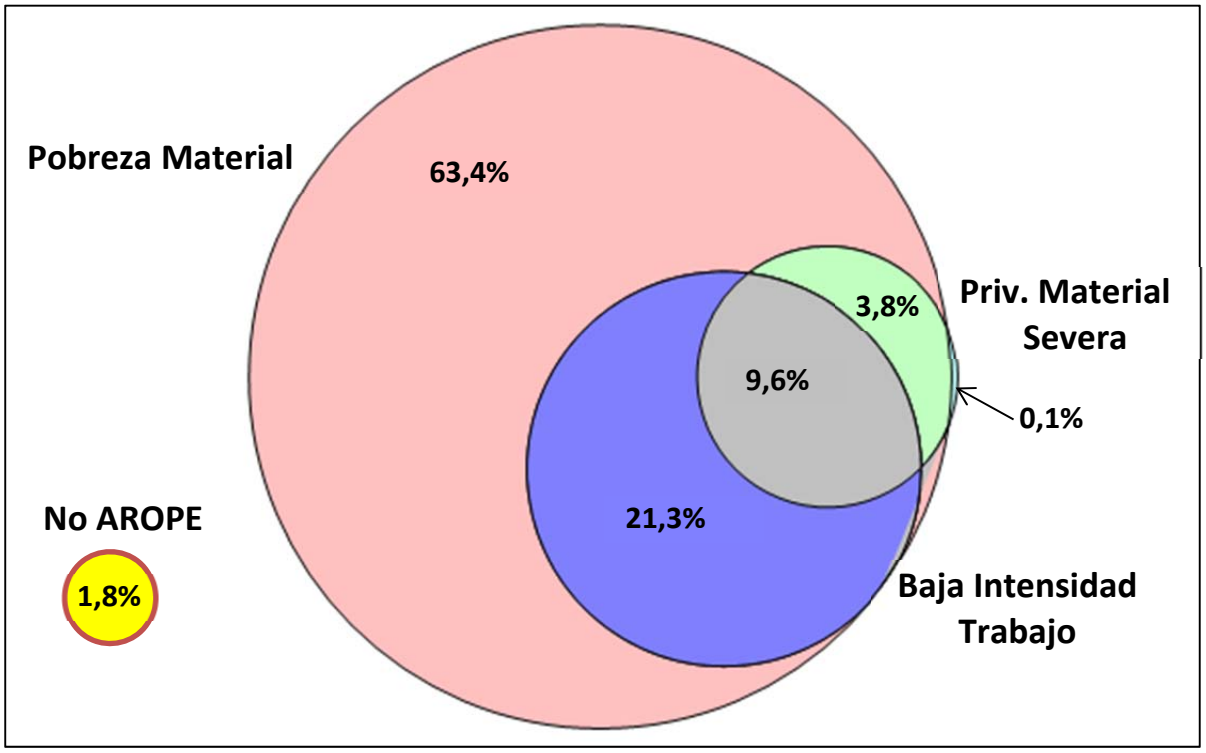
Cuadro 28. Número de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE

CCAA	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	NO AROPE	TOTAL
Andalucía	120.608	0	0	4.270	36.978	0	8.213	0	170.069
Aragón	17.037	0	0	220	5.721	0	786	0	23.764
Asturias	15.693	0	0	654	58	0	773	0	17.178
Baleares	25.365	0	0	619	11.367	0	2.085	0	39.436
Canarias	12.363	0	0	192	25.983	0	4.495	0	43.033
Cantabria	8.975	0	0	0	1.903	0	3.590	0	14.468
Castilla-La Mancha	17.698	0	0	3.862	3.040	0	81	0	24.681
Castilla y León	28.614	0	0	0	5.139	0	8.374	0	42.127
Cataluña	66.150	0	0	3.335	24.490	0	9.252	0	103.227
Ceuta	104	0	0	0	302	0	0	0	406
Extremadura	19.968	0	0	2.064	3.700	0	9.976	0	35.708
Galicia	17.788	0	0	847	6.159	0	8.214	0	33.008
Madrid	67.064	0	0	3.334	18.636	0	11.781	0	100.815
Melilla	1.021	0	0	0	472	0	0	0	1.493
Murcia	15.446	0	0	7.168	4.568	0	8.570	0	35.752
Navarra	1.998	0	0	964	1.171	0	1.135	0	5.268
País Vasco	49.514	781	0	4.893	17.634	0	1.553	15.875	90.250
La Rioja	4.645	0	0	0	316	0	409	0	5.370
C. Valenciana	55.934	0	0	0	15.478	0	3.725	0	75.137
TOTAL	**545.985**	**781**	**0**	**32.422**	**183.115**	**0**	**83.012**	**15.875**	**861.190**

Fuente: elaboración propia

Las cifras absolutas son difíciles de interpretar al depender de la población y de las características de cada región. Son más útiles los diagramas de Venn, que presentan esta información gráficamente en términos relativos. En la Figura 21 mostramos el diagrama correspondiente al total nacional. La primera conclusión que se extrae de este diagrama es que las RMI simuladas se dirigen en su práctica totalidad a la población en riesgo de pobreza y exclusión social. Tan sólo un 1,8% de los hogares que reciben estas ayudas no estaría dentro de esta clasificación. Esta es una buena medida de la eficiencia de las RMI potenciales, que van dirigidas principalmente a quien más lo necesita. Otra cuestión importante es la forma de este diagrama, que tiene poco que ver con los diagramas de Venn convencionales. Como se aprecia en la figura, los círculos correspondientes a la privación material severa (salvo 0,1%) y a baja intensidad de trabajo están situados dentro del círculo de pobreza material. Esto significa que la inmensa mayoría de los potenciales perceptores de RMI sufrirán pobreza material, pero además un 21,3% de ellos tendrán baja intensidad en el trabajo, un 3,8% de ellos sufrirán privación material severa y por último un 9,6% de estos hogares cumpliría con los tres requisitos del indicador AROPE. Tan sólo un 0,1% estaría conformado por hogares que están únicamente en situación de privación material severa. La preeminencia de la pobreza material sobre los otros dos componentes tiene su lógica, ya que entre los requisitos que figuran en las normas autonómicas siempre hay uno que exige contar con una renta inferior al umbral fijado por la CA.

Figura 21. Diagrama de Venn de las RMI en función del indicador AROPE



Fuente: elaboración propia

Podríamos incluir un gráfico de Venn para cada una de las CCAA españolas. Sin embargo, pensamos que tanta información sería difícil de comparar. En su lugar hemos decidido representar los porcentajes de los 19 diagramas en un único cuadro donde se aprecian las sustanciales diferencias regionales.

Cuadro 29. Porcentaje de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE

CCAA	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	NO AROPE	TOTAL
Andalucía	70,9%	0%	0%	2,5%	21,7%	0%	4,8%	0%	100%
Aragón	71,7%	0%	0%	0,9%	24,1%	0%	3,3%	0%	100%
Asturias	91,4%	0%	0%	3,8%	0,3%	0%	4,5%	0%	100%
Baleares	64,3%	0%	0%	1,6%	28,8%	0%	5,3%	0%	100%
Canarias	28,7%	0%	0%	0,4%	60,4%	0%	10,4%	0%	100%
Cantabria	62,0%	0%	0%	0,0%	13,2%	0%	24,8%	0%	100%
Castilla-La Mancha	71,7%	0%	0%	15,6%	12,3%	0%	0,3%	0%	100%
Castilla y León	67,9%	0%	0%	0,0%	12,2%	0%	19,9%	0%	100%
Cataluña	64,1%	0%	0%	3,2%	23,7%	0%	9,0%	0%	100%
Ceuta	25,6%	0%	0%	0,0%	74,4%	0%	0,0%	0%	100%
Extremadura	55,9%	0%	0%	5,8%	10,4%	0%	27,9%	0%	100%
Galicia	53,9%	0%	0%	2,6%	18,7%	0%	24,9%	0%	100%
Madrid	66,5%	0%	0%	3,3%	18,5%	0%	11,7%	0%	100%
Melilla	68,4%	0%	0%	0,0%	31,6%	0%	0,0%	0%	100%
Murcia	43,2%	0%	0%	20,0%	12,8%	0%	24,0%	0%	100%
Navarra	37,9%	0%	0%	18,3%	22,2%	0%	21,5%	0%	100%
País Vasco	54,9%	0,9%	0%	5,4%	19,5%	0%	1,7%	17,6%	100%
La Rioja	86,5%	0%	0%	0,0%	5,9%	0%	7,6%	0%	100%
C. Valenciana	74,4%	0%	0%	0,0%	20,6%	0%	5,0%	0%	100%
TOTAL	**63,4%**	**0,1%**	**0%**	**3,8%**	**21,3%**	**0%**	**9,6%**	**1,8%**	**100%**

Fuente: elaboración propia

La comunidad que presenta datos más dispares es sin duda el País Vasco. Se trata de la única comunidad que destinaría RMI a personas (17,6%) que están fuera del indicador AROPE, es decir a personas que técnicamente no están en riesgo de pobreza ni de exclusión social. También es la única en que una parte de los perceptores de ayudas (0,9%) tienen privación material severa, pero no en situación de pobreza monetaria. Estos resultados del País Vasco se deben tanto a una política de ayudas mucho más generosa que el resto de CCAA como a la elevada renta *per capita* de sus ciudadanos. Si en lugar de aplicar el mismo umbral de pobreza, utilizásemos umbrales regionales, todos los perceptores de ayudas del País Vasco serían también considerados pobres al estar por debajo del 60% de la renta mediana vasca.

El resto de regiones presenta datos muy heterogéneos, que pueden interpretarse de múltiples formas. A nosotros nos ha llamado la atención las diferencias existentes en la primera columna, es decir en el porcentaje de hogares que están en riesgo de pobreza, pero no tienen privación material severa ni baja intensidad de trabajo. Mientras en Asturias o La Rioja este porcentaje está por encima del 80%, en otras CCAA como Ceuta y Canarias ni siquiera llega al 30%. En estas dos últimas regiones además se da la circunstancia de que las ayudas se dirigen fundamentalmente (74,4% y 60,4%) a hogares que además de estar en riesgo de pobreza tienen baja intensidad de trabajo. También nos ha llamado la atención las diferencias entre los que cumplen los tres criterios del indicador AROPE, y por tanto los hogares más desfavorecidos. Hay comunidades como Castilla-La Mancha donde este tipo de hogares apenas alcanza el 0,3% del total, mientras que otras como Cantabria, Galicia y Murcia se situarían por encima del 24%. Estos datos parecen indicar que la normativa de estas tres CCAA está más orientada hacia los que más lo necesitan.

Cuadro 30. Cobertura de las RMI en función el indicador AROPE

CCAA	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	TOTAL
Andalucía	20,4%	0%	0%	8,8%	20,0%	0%	17,9%	14,0%
Aragón	31,9%	0%	0%	7,1%	43,7%	0%	100%	23,0%
Asturias	41,8%	0%	0%	56,2%	0,5%	0%	76,4%	18,7%
Baleares	44,8%	0%	0%	6,5%	57,0%	0%	74,5%	32,3%
Canarias	8,9%	0%	0%	2,9%	32,2%	0%	41,6%	14,4%
Cantabria	30,5%	0%	0%	0,0%	20,2%	0%	100%	25,7%
Castilla-La Mancha	11,3%	0%	0%	47,9%	6,8%	0%	5,2%	9,8%
Castilla y León	16,2%	0%	0%	0,0%	20,0%	0%	67,6%	14,9%
Cataluña	25,7%	0%	0%	13,5%	25,8%	0%	41,5%	16,2%
Ceuta	3,4%	0%	0%	0%	15,1%	0%	0%	5,6%
Extremadura	19,1%	0%	0%	24,4%	12,6%	0%	64,6%	19,3%
Galicia	15,0%	0%	0%	8,6%	16,5%	0%	39,7%	11,6%
Madrid	31,8%	0%	0%	13,9%	25,1%	0%	72,4%	21,4%
Melilla	23,9%	0%	0%	0,0%	38,4%	0%	0%	18,1%
Murcia	17,6%	0%	0%	34,7%	16,8%	0%	73,6%	17,9%
Navarra	15,1%	0%	0%	87,2%	58,9%	0%	81,9%	17,1%
País Vasco	74,2%	8,4%	0%	100%	73,0%	0%	39,6%	53,9%
La Rioja	25,5%	0%	0%	0,0%	8,8%	0%	54,1%	17,2%
C. Valenciana	20,4%	0%	0%	0,0%	18,2%	0%	16,5%	12,6%
TOTAL	**22,8%**	**0,3%**	**0%**	**17,4%**	**23,8%**	**0%**	**42,6%**	**17,1%**

Fuente: elaboración propia

Hasta ahora hemos visto a quién irían dirigidas las RMI, distinguiendo en función de los criterios del indicador AROPE. Sin embargo, los datos que se han ofrecido hasta el momento no nos ofrecen información sobre el nivel de cobertura de estas ayudas. Es decir, si observamos la Figura 21 podemos decir que el 98,2% (63,4+21,3+9,6+3,8) de los perceptores de RMI están en riesgo de pobreza material, pero no sabremos cuántos hogares que también están en esta misma situación no recibirían ningún tipo de ayuda. En el Cuadro 30 mostramos esta información.

La primera cifra que conviene destacar de este cuadro es la intersección de la fila y de la columna de cifras totales (17,1%). Este porcentaje nos indica qué cantidad de hogares en riesgo de pobreza y exclusión social recibirían las prestaciones de las RMI si estas se concedieran a todos los que cumplen los requisitos de la normativa. Aunque es cierto que con nuestras simulaciones las RMI llegarían a un número de hogares muy superior a las ayudas reales concedidas, estos hogares representarían tan solo el 17,1% de las familias desfavorecidas. Este porcentaje puede desagregarse de dos formas, por Comunidades Autónomas o en función del componente o componentes del indicador AROPE.

En primer lugar se observan importantes diferencias de cobertura entre CCAA. El caso más extremo, como en muchos de los resultados analizados, es el País Vasco, cuyas RMI llegarían a alcanzar al 53,9% de sus ciudadanos en riesgo de pobreza y exclusión. A gran distancia le seguirían Baleares, Cantabria y Aragón, todas ellas por encima del 20%. En el otro extremo estarían Ceuta y Castilla-La Mancha, ambas por debajo del 10% de cobertura.

En cuanto a los componentes del indicador AROPE, puede observarse que a nivel nacional el porcentaje más elevado es el que incluye a los hogares que cumplen los tres criterios (42,6%). A nuestro entender este resultado es muy positivo, pues indica que el colectivo de personas que tendría una cobertura mayor sería el que habita en los hogares más necesitados. Este porcentaje es mucho mayor en algunas CCAA, destacando Cantabria, Navarra, Asturias, Baleares, Murcia y Madrid, todas ellas por encima del 70%. Por otro lado, también hay algunas columnas cuyos valores son muy próximos a cero o incluso del 0%. Este resultado en realidad no es negativo. Si observamos la Figura 21, vemos como prácticamente todos los hogares beneficiarios estarían en situación de pobreza monetaria y por ello las combinaciones que no incluyen esta pobreza monetaria no tendrían representación (sólo PMS, sólo BIT, PMS+BIT).

6 Simulación de las políticas autonómicas a nivel nacional

Este apartado pretende responder a la pregunta: ¿qué ocurriría si aplicásemos en todo el territorio español la legislación vigente en una CCAA? Inicialmente nuestra idea era simular una legislación autonómica concreta en otra comunidad. Sin embargo, decidimos hacer extensiva la simulación a toda España. Los motivos de esta decisión son dos. El primer motivo tiene que ver con la representatividad de la muestra. Aunque la ECV se realiza de manera que sea representativa para cada CA, en cuanto realizamos simulaciones sobre algún aspecto concreto corremos el riesgo de perder representatividad. Al aplicar la normativa de cada comunidad al conjunto nacional corremos un riesgo mucho más bajo de perder significatividad. El segundo motivo se refiere a la homogeneidad. Si lo que pretendemos conocer son los resultados de las diferentes políticas autonómicas, lo ideal es aplicarlas sobre una población homogénea. Al aplicar cada una de las normativas autonómicas al conjunto de la muestra podremos comparar sus resultados. Podremos conocer qué comunidad conseguiría dar cobertura a más población, cuál es la que generaría una renta mínima de mayor importe medio o cuál reduciría en mayor medida los índices de pobreza.

6.1 Simulación

En el Cuadro 31 se muestran los resultados de las citadas simulaciones. Habría que realizar dos precisiones. En primer lugar, lo que recoge este cuadro es el resultado de aplicar la legislación correspondiente a la RMI de cada CCAA a todo el territorio nacional. En segundo lugar, dada la utilización de la variable hy002 (renta disponible del hogar), lo que estamos simulando es la RMI que correspondería en una situación en la que todo el mundo que tiene derecho solicitara la correspondiente RMI, es decir en un mundo donde el *non take up* es cero.

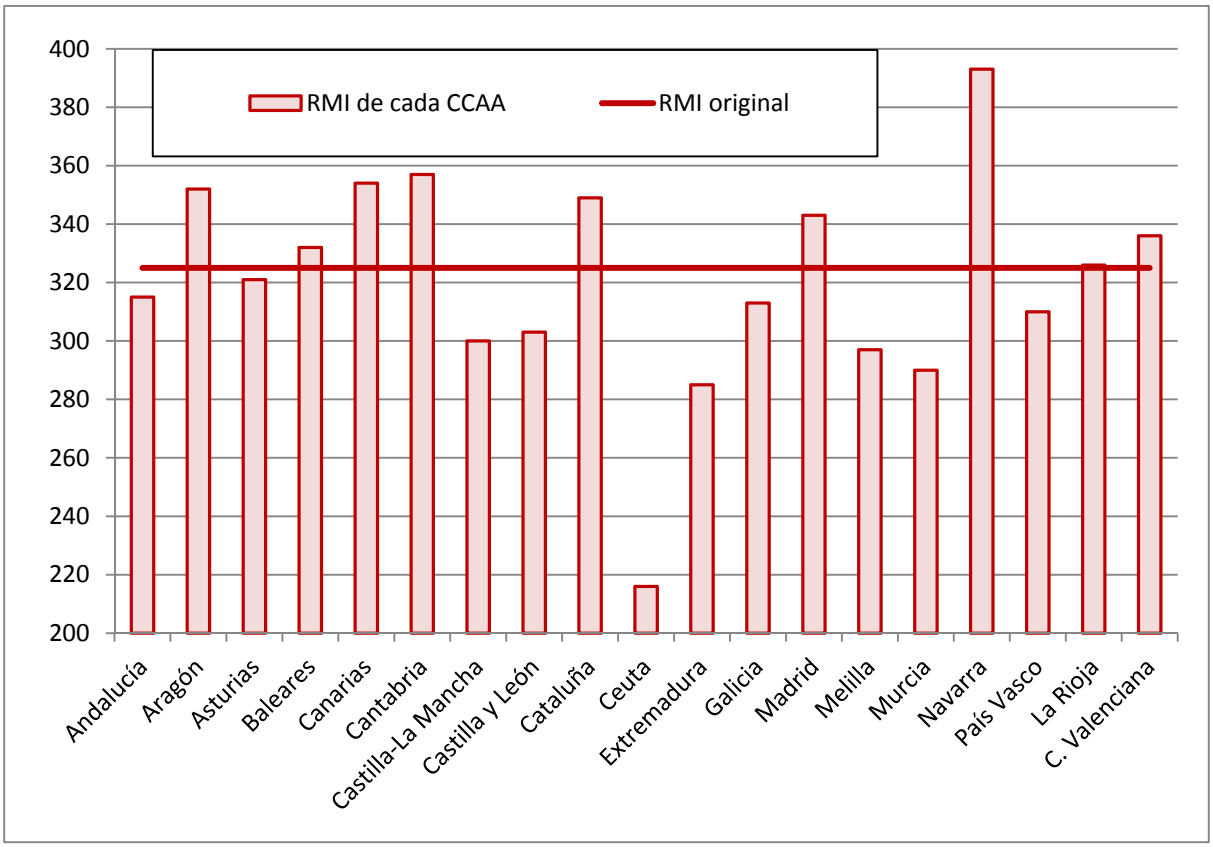
Así, por ejemplo, partiendo de que cada CA ha concedido la RMI correspondiente, con sus limitaciones en número de usuarios y en cuantía, la primera fila nos dice que, si aplicásemos en toda España la legislación y las condiciones previstas en Andalucía, aún habría 765.074 hogares en España que deberían recibir la RMI andaluza, si se generalizase ésta en todo el territorio nacional. La media de esta RMI andaluza adicional sería de 315€ mensuales por hogar, y tendría un coste anual de casi 2.900 millones de euros. Respecto a la realidad española, aplicar esta RMI andaluza hasta sus últimos términos implicaría que el número de hogares que recibirían RMI en España sería 4,88 veces superior a los hogares que lo hacen actualmente, siendo el coste de esta medida 4,67 veces superior al que se realiza en realidad.

Cuadro 31. Simulación de las legislaciones autonómicas al total nacional

Aplicando a España la legislación de la CCAA…	Hogares	Importe Mensual	Coste total anual	Ratio hogares	Ratio coste
Andalucía	765.074	315	2.894.789.724	4,88	4,67
Aragón	992.086	352	4.195.228.116	6,32	6,77
Asturias	1.108.809	321	4.269.766.680	7,07	6,90
Baleares	1.018.500	332	4.063.561.488	6,49	6,56
Canarias	883.688	354	3.748.719.864	5,63	6,05
Cantabria	909.139	357	3.894.524.364	5,80	6,29
Castilla-La Mancha	705.503	300	2.543.697.324	4,50	4,11
Castilla y León	766.343	303	2.787.599.592	4,89	4,50
Cataluña	820.689	349	3.440.531.844	5,23	5,56
Ceuta	538.894	216	1.395.449.880	3,44	2,25
Extremadura	956.646	285	3.275.108.364	6,10	5,29
Galicia	792.484	313	2.979.004.740	5,05	4,81
Madrid	769.397	343	3.164.943.852	4,91	5,11
Melilla	709.806	297	2.526.812.412	4,53	4,08
Murcia	678.012	290	2.361.156.600	4,32	3,81
Navarra	1.209.893	393	5.704.834.296	7,71	9,21
País Vasco	2.695.877	310	10.030.333.548	17,19	16,20
La Rioja	709.017	326	2.777.540.616	4,52	4,49
C. Valenciana	689.622	336	2.783.496.780	4,40	4,49
Si cada CCAA aplicara su legislación	**861.190**	**325**	**3.353.610.540**	**5,49**	**5,42**

Fuente: elaboración propia

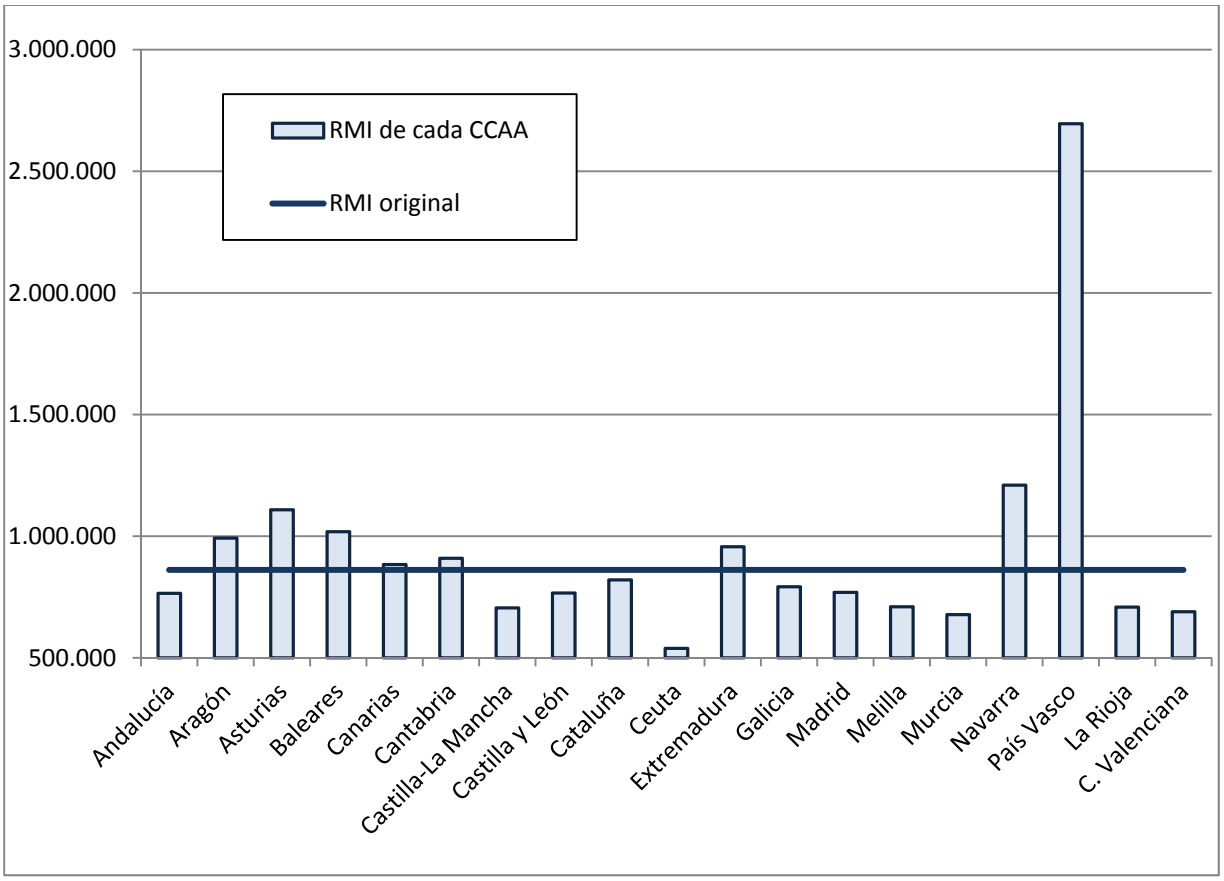
Figura 22: Simulación de las legislaciones autonómicas al total nacional: prestación media



Fuente: elaboración propia

La Figura 22 muestra los resultados de la renta media si aplicásemos la legislación de cada CA a todo el territorio español, así como la media simulada anteriormente con datos de cada CA en su propio territorio (línea recta). Sobresale claramente por su generosidad la legislación Navarra, no sólo en su territorio como vimos antes, sino también si esta legislación fuera aplicada a la totalidad del territorio español. También presentan prestaciones generosas Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña y Madrid, quedando aún por encima de la media Baleares y la Comunidad Valenciana. Por la parte baja destaca con diferencia Ceuta, y más cerca de la media Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Melilla y Murcia. Algo por debajo de la media se sitúan Andalucía, Asturias, Galicia, País Vasco. De nuevo conviene recordar que estos resultados recogen el "estado final ideal" que alcanzaríamos si aplicásemos la legislación correspondiente de cada CA a toda la población española que reuniera los requisitos teóricos. De alguna manera este indicador nos habla de la generosidad de cada RMI con los hogares, ahora si lo aplicásemos a toda la población española. En cualquier caso, la variabilidad entre CA no es tan elevada: la desviación típica es de algo más de 36€, un 11,3%.

Figura 23: Simulación de las legislaciones autonómicas al total nacional: número de hogares beneficiarios



Fuente: elaboración propia

El otro parámetro de interés se recoge en la Figura 23. Este gráfico indica cuántos hogares recibirían en España la prestación diseñada por cada CCAA (en barras) en relación a los hogares que realmente reciben su correspondiente RMI (línea). Y, como se puede ver en el gráfico, en este sentido es el País Vasco el que destaca con claridad. Si aplicásemos la legislación vigente en el País Vasco a todo el territorio nacional, y recibieran la prestación todos aquéllos que tienen derecho a ella, la población asistida sería de más 2,7 millones de personas. Cuando aplicábamos en cada CA su propia legislación el número de personas era de 861.190. Es decir, la legislación del País Vasco potencialmente podría alcanzar al triple de hogares que la mejor aplicación de la legislación diversificada. Destacan también por el alcance de sus legislaciones Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura y Navarra. Sin embargo, si tomáramos la legislación ceutí, sólo recibirían la prestación algo más de medio millón de hogares. Por la parte baja destacan las CCAA de Castilla-La Mancha, Melilla, Murcia, la Rioja y la Comunidad Valenciana. En este dato influye básicamente el importe de renta establecido como límite de la cuantía teórica. Cuanto mayor sea ese nivel de renta, mayor será la población susceptible de recibir

este incentivo. En este caso la variabilidad entre las legislaciones es mucho más acusada: el número de hogares beneficiarios tiene una desviación típica de 445.804, un 47,8% respecto al valor medio.

6.2 Efectos sobre la pobreza y la exclusión social

En este apartado vamos a seguir el mismo guión que en el apartado 5.4. En primer lugar, analizaremos los efectos de las RMI que hemos simulado sobre la pobreza monetaria para después ver sus efectos sobre la exclusión social, medidos a través del indicador AROPE. Conviene recordar que en este apartado estamos aplicando la normativa de cada una de las CCAA a toda España. Por este motivo vamos a utilizar el umbral de pobreza nacional en todos los cálculos.

6.2.1 Efectos sobre la pobreza monetaria

Como vimos anteriormente, la pobreza monetaria puede medirse considerando su incidencia y su intensidad. En el Cuadro 32 se representan los datos sobre incidencia, que incluyen el porcentaje de pobres o ratio de incidencia, el número total de personas que se encuentran en esta situación y también su renta media. En las tres primeras columnas del cuadro figuran los resultados de las simulaciones que hemos efectuado y en las tres últimas su variación sobre la situación inicial, es decir sobre los datos originales de la ECV 2010 (representados en la última fila).

Este cuadro nos ofrece un resultado muy similar al que vimos en el apartado 5.4. Aplicando estrictamente la normativa de la mayoría de CCAA españolas no se reduciría la ratio de pobreza en absoluto. A esta afirmación cabrían dos excepciones, La Rioja y el País Vasco. Si aplicásemos la normativa riojana tan sólo 20.840 personas podrían salir de la situación de pobreza, lo que apenas reduciría su tasa en un 0,05%. Más efectiva es la legislación vasca, que reduciría en más de 463.000 personas el número de pobres en España, lo que supondría hacer descender la ratio en más de un punto porcentual.

Si bien la incidencia no se ve reducida de forma significativa, sí aumentaría la renta media equivalente de los hogares situados bajo el umbral de pobreza. Este incremento se produciría en todas las CCAA, pero sería especialmente llamativo si aplicásemos la normativa de Navarra y del País Vasco.

Cuadro 32. Indicadores de Incidencia. Renta media de los pobres

Aplicando a España la legislación de la CCAA…	Resultados de las Simulaciones			Variación sobre Situación Inicial		
	Ratio Incidencia	Número Pobres	Renta Media	Ratio ↓ Incidencia	Número Pobres ↓	Renta Media ↑
Andalucía	20,73%	9.486.560	4.869	0%	0	459
Aragón	20,73%	9.486.560	5.081	0%	0	671
Asturias	20,73%	9.486.560	5.074	0%	0	664
Baleares	20,73%	9.486.560	5.046	0%	0	636
Canarias	20,73%	9.486.560	4.998	0%	0	587
Cantabria	20,73%	9.486.560	5.025	0%	0	615
Castilla-La Mancha	20,73%	9.486.560	4.812	0%	0	402
Castilla y León	20,73%	9.486.560	4.849	0%	0	439
Cataluña	20,73%	9.486.560	4.965	0%	0	555
Ceuta	20,73%	9.486.560	4.625	0%	0	215
Extremadura	20,73%	9.486.560	4.907	0%	0	497
Galicia	20,73%	9.486.560	4.883	0%	0	473
Madrid	20,73%	9.486.560	4.920	0%	0	510
Melilla	20,73%	9.486.560	4.814	0%	0	404
Murcia	20,73%	9.486.560	4.791	0%	0	381
Navarra	20,73%	9.486.560	5.318	0%	0	908
País Vasco	19,72%	9.022.769	5.728	1,01%	463.791	1.318
La Rioja	20,69%	9.465.720	4.814	0,05%	20.840	404
C. Valenciana	20,73%	9.486.560	4.843	0%	0	432
SITUACIÓN INICIAL	**20,73%**	**9.486.560**	**4.410**			

Fuente: elaboración propia

La mayor renta media obtenida por las personas consideradas pobres llevará sin duda a una reducción de la intensidad de la pobreza. Esta reducción se puede observar en el Cuadro 33, donde también se representan las ratios combinadas de incidencia e intensidad. La reducción en la intensidad de la pobreza se produciría con los requisitos establecidos por todas las CCAA, pero sería mucho mayor con la normativa de Navarra y sobre todo con la del País Vasco, donde alcanzaría casi un 17%. La disminución de la ratio combinada también es acusada, aunque menos llamativa que la ratio de intensidad, destacando una vez más los efectos que se producirían con la normativa navarra y vasca.

Cuadro 33. Indicadores de Intensidad. Ratio Combinada

Aplicando a España la legislación de la CCAA…	Resultados de las Simulaciones		Variación sobre Situación Inicial	
	Ratio Intensidad	Ratio Combinada	Ratio ↓ Intensidad	Ratio ↓ Combinada
Andalucía	35,0%	7,3%	8,6%	1,8%
Aragón	37,7%	7,8%	5,9%	1,2%
Asturias	35,1%	7,3%	8,5%	1,8%
Baleares	35,5%	7,4%	8,1%	1,7%
Canarias	36,1%	7,5%	7,5%	1,6%
Cantabria	35,7%	7,4%	7,9%	1,6%
Castilla-La Mancha	36,5%	7,6%	7,1%	1,5%
Castilla y León	40,8%	8,5%	2,8%	0,6%
Cataluña	38,5%	8,0%	5,1%	1,1%
Ceuta	38,0%	7,9%	5,6%	1,2%
Extremadura	37,2%	7,7%	6,4%	1,3%
Galicia	37,5%	7,8%	6,1%	1,3%
Madrid	37,1%	7,7%	6,5%	1,4%
Melilla	38,4%	8,0%	5,2%	1,1%
Murcia	38,7%	8,0%	4,9%	1,0%
Navarra	32,0%	6,6%	11,6%	2,4%
País Vasco	26,7%	5,3%	16,9%	3,8%
La Rioja	38,4%	7,9%	5,2%	1,1%
C. Valenciana	38,1%	7,9%	5,5%	1,1%
SITUACIÓN INICIAL	**43,6%**	**9,0%**		

Fuente: elaboración propia

6.2.2 Efectos sobe la exclusión social

Al igual que hicimos en el apartado 5.4.2, analizaremos en este apartado si las RMI derivadas de nuestras simulaciones van a parar a los hogares en riesgo de pobreza y exclusión social, distinguiéndolos en función de los componentes del indicador AROPE. El Cuadro 34 muestra la información sobre el número de hogares beneficiados. De este cuadro se desprende la gran diferencia existente entre la normativa del País Vasco respecto de la del resto de España. Aplicando la normativa vasca al conjunto de España, casi 2.700.000 familias se beneficiarían de las RMI. El resto de CCAA españolas tiene una legislación mucho más similar, aunque también vamos a encontrarnos con diferencias. Mientras la aplicación de la normativa navarra, asturiana o balear superaría el millón de hogares, la legislación ceutí, murciana o valenciana no alcanzaría los 700.000.

Cuadro 34. Número de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE

Aplicando a España la legislación de la CCAA…	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	NO AROPE	TOTAL
Andalucía	485.708	0	0	28.429	175.377	0	75.560	0	765.074
Aragón	611.824	0	0	42.688	242.208	0	95.366	0	992.086
Asturias	737.024	0	0	52.613	220.102	0	99.070	0	1.108.809
Baleares	670.952	0	0	48.268	208.981	0	90.299	0	1.018.500
Canarias	536.968	0	0	34.796	220.349	0	91.575	0	883.688
Cantabria	556.315	0	0	36.691	226.760	0	89.373	0	909.139
Cast-La Mancha	461.935	0	0	25.232	156.590	0	61.746	0	705.503
Cast y León	489.348	0	0	28.170	173.386	0	75.439	0	766.343
Cataluña	495.378	0	0	36.516	204.462	0	84.333	0	820.689
Ceuta	376.116	0	0	19.310	107.386	0	36.082	0	538.894
Extremadura	626.799	0	0	45.125	203.604	0	81.118	0	956.646
Galicia	495.779	0	0	28.551	190.233	0	77.921	0	792.484
Madrid	490.279	0	0	28.429	174.344	0	76.345	0	769.397
Melilla	465.796	0	0	25.232	153.461	0	65.317	0	709.806
Murcia	451.133	0	0	25.232	147.465	0	54.182	0	678.012
Navarra	712.837	0	0	62.050	314.939	0	120.067	0	1.209.893
País Vasco	1.594.835	6.649	11.230	119.437	526.593	4.935	162.766	262.783	2.689.228
La Rioja	490.625	0	0	29.825	129.958	0	58.609	0	709.017
C. Valenciana	453.008	0	0	24.973	151.832	0	59.809	0	689.622
Si cada CCAA aplicara su norma	**545.985**	**781**	**0**	**32.422**	**183.115**	**0**	**83.012**	**15.875**	**861.190**

Fuente: elaboración propia

Para poder analizar estos datos en función de la composición del indicador AROPE, hemos calculado los porcentajes que representa cada una de estas partidas sobre el total (sobre la última columna del Cuadro 34). En este nuevo cuadro se aprecia como los porcentajes de beneficiarios son bastante similares independientemente de la legislación aplicada, salvo el caso de la normativa vasca. Si se aplicara la legislación del País Vasco al conjunto de España las RMI irían a parar en su gran mayoría a hogares en situación de pobreza y exclusión social, pero un 9,8% se dirigirían a hogares que no están en esta situación.

Cuadro 35. Porcentaje de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE

Aplicando a España la legislación de la CCAA…	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	NO AROPE	TOTAL
Andalucía	63,5%	0%	0%	3,7%	22,9%	0%	9,9%	0%	100%
Aragón	61,7%	0%	0%	4,3%	24,4%	0%	9,6%	0%	100%
Asturias	66,5%	0%	0%	4,7%	19,9%	0%	8,9%	0%	100%
Baleares	65,9%	0%	0%	4,7%	20,5%	0%	8,9%	0%	100%
Canarias	60,8%	0%	0%	3,9%	24,9%	0%	10,4%	0%	100%
Cantabria	61,2%	0%	0%	4,0%	24,9%	0%	9,8%	0%	100%
Cast-La Mancha	65,5%	0%	0%	3,6%	22,2%	0%	8,8%	0%	100%
Cast y León	63,9%	0%	0%	3,7%	22,6%	0%	9,8%	0%	100%
Cataluña	60,4%	0%	0%	4,4%	24,9%	0%	10,3%	0%	100%
Ceuta	69,8%	0%	0%	3,6%	19,9%	0%	6,7%	0%	100%
Extremadura	65,5%	0%	0%	4,7%	21,3%	0%	8,5%	0%	100%
Galicia	62,6%	0%	0%	3,6%	24,0%	0%	9,8%	0%	100%
Madrid	63,7%	0%	0%	3,7%	22,7%	0%	9,9%	0%	100%
Melilla	65,6%	0%	0%	3,6%	21,6%	0%	9,2%	0%	100%
Murcia	66,5%	0%	0%	3,7%	21,7%	0%	8,0%	0%	100%
Navarra	58,9%	0%	0%	5,1%	26,0%	0%	9,9%	0%	100%
País Vasco	59,3%	0,2%	0%	4,4%	19,6%	0,2%	6,1%	9,8%	100%
La Rioja	69,2%	0%	0%	4,2%	18,3%	0%	8,3%	0%	100%
C. Valenciana	65,7%	0%	0%	3,6%	22,0%	0%	8,7%	0%	100%
Si cada CCAA aplicara su norma	**63,4%**	**0,1%**	**0%**	**3,8%**	**21,3%**	**0%**	**9,6%**	**1,8%**	**100%**

Fuente: elaboración propia

Para finalizar con el análisis de la exclusión social, en el Cuadro 36 representamos el grado de cobertura de las RMI simuladas. Las diferencias en cuanto a la cobertura total (última columna del cuadro) son apreciables. Como cabría esperar, la cobertura de las RMI vascas es muy superior a las del resto de España. Al aplicar la normativa de esta comunidad el 53,4% de los hogares en riesgo de pobreza y exclusión social recibirían ayudas. Otras tres CCAA (Navarra, Asturias y Baleares) también situarían el número de beneficiarios por encima del 20%, mientras que las ratios de cobertura más reducidas corresponderían a la normativa de Ceuta, seguida por la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, La Rioja y Melilla.

Cuadro 36. Cobertura de las RMI en función el indicador AROPE

Aplicando a España la legislación de la CCAA…	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	TOTAL
Andalucía	20,2%	0%	0%	15,2%	22,8%	0,0%	38,8%	15,2%
Aragón	25,5%	0%	0%	22,9%	31,4%	0,0%	49,0%	19,7%
Asturias	30,7%	0%	0%	28,2%	28,6%	0,0%	50,9%	22,0%
Baleares	28,0%	0%	0%	25,9%	27,1%	0,0%	46,4%	20,2%
Canarias	22,4%	0%	0%	18,6%	28,6%	0,0%	47,0%	17,5%
Cantabria	23,2%	0%	0%	19,7%	29,4%	0,0%	45,9%	18,0%
Cast-La Mancha	19,3%	0%	0%	13,5%	20,3%	0,0%	31,7%	14,0%
Cast y León	20,4%	0%	0%	15,1%	22,5%	0,0%	38,7%	15,2%
Cataluña	20,6%	0%	0%	19,6%	26,5%	0,0%	43,3%	16,3%
Ceuta	15,7%	0%	0%	0%	13,9%	0,0%	18,5%	10,7%
Extremadura	26,1%	0%	0%	24,2%	26,4%	0,0%	41,6%	19,0%
Galicia	20,7%	0%	0%	15,3%	24,7%	0,0%	40,0%	15,7%
Madrid	20,4%	0%	0%	15,2%	22,6%	0,0%	39,2%	15,3%
Melilla	19,4%	0%	0%	13,5%	19,9%	0,0%	33,5%	14,1%
Murcia	18,8%	0%	0%	13,5%	19,1%	0,0%	27,8%	13,5%
Navarra	29,7%	0%	0%	33,2%	40,9%	0,0%	61,6%	24,0%
País Vasco	66,5%	2,8%	0,9%	64,0%	68,4%	14,7%	83,6%	53,4%
La Rioja	20,5%	0%	0%	16,0%	16,9%	0,0%	30,1%	14,1%
C. Valenciana	18,9%	0%	0%	13,4%	19,7%	0,0%	30,7%	13,7%
Si cada CCAA aplicara su norma	**22,8%**	**0%**	**0%**	**17,4%**	**23,8%**	**0,0%**	**42,6%**	**17,1%**

Fuente: elaboración propia

7 Propuestas alternativas

7.1 Principales características de la propuesta base

El análisis de la situación real, y de las posibilidades de cada prestación autonómica nos pueden ayudar a dibujar una imagen fija de la realidad. Sin embargo, pensamos que el análisis debe ir un paso más adelante. El estudio de las RMI, de sus diferencias y sus semejanzas, nos invita a realizar una propuesta unificadora. Como hemos ido viendo a lo largo de los últimos apartados, las prestaciones autonómicas no son tan diferentes, especialmente en su estructura. Ello nos ha llevado a preguntarnos por qué no utilizar una prestación única que sirva de base, sobre la que cada CCAA pueda realizar los ajustes de nivel que se adapten mejor a las características de su región. Por ello en las siguientes páginas diseñaremos un instrumento que pudiera ser aplicado por todas las CCAA.

Un único instrumento tiene claras ventajas. Supone un importante ahorro en costes relacionados con el diseño y la implementación de estas prestaciones. Su funcionamiento en grandes territorios puede afinar el instrumento de manera que su funcionamiento sea más suave y seguro. Por otra parte, el usuario ganará en seguridad jurídica, ya que sea cual sea su residencia, la estructura de la prestación será constante (aunque no necesariamente su nivel). Los únicos inconvenientes de la centralización en el diseño puede ser la renuencia de las autoridades regionales a “ceder” una parcela de poder, o la velada intención de ocultar el nivel real de la prestación. Respecto al primer inconveniente, no se trata de una cesión de poder, sino de una tarea colectiva que podrían asumir las CCAA, del mismo modo que se vienen realizando otro tipo de política comunes a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, o del Consejo Territorial del SAAD. En cualquier caso, el objetivo de este trabajo no es el diseño institucional, sino la propuesta de un instrumento con elementos comunes.

Partiendo de las características de las distintas RMI, la nueva prestación común podrá tener las siguientes. Si recordamos del apartado 4.2, las RMI se determinan a partir de la denominada Cuantía Teórica (CT), que se suele calcular para un hogar unipersonal como el producto de un porcentaje aplicado sobre un importe de referencia.

CUANTÍA TEÓRICA $_{(1)}$ = p * IMPORTE DE REFERENCIA

La primera cuestión a resolver es qué referencia tomar para fijar la prestación. Como hemos visto, las CCAA utilizan distintas referencias: el SMI (con y sin pagas extraordinarias), el IPREM (con y sin pagas extraordinarias), o el importe de las Prestaciones no Contributivas. Desde el año 2004[19] se decidió utilizar la referencia del Salario Mínimo Interprofesional para efectos exclusivamente laborales. Para cualquier otra referencia se creó el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). L a utilización de este indicador es obligatoria para el Estado y potestativa para las CCAA. Por ello pensamos que ésta sería la referencia más correcta.

Aunque no es demasiado importante, ya que se trata de una referencia, nos parece más correcto tomar el IPREM que incluye pagas extraordinarias (en adelante, IPREMP). Como estas rentas se abonan mensualmente, su importe se debería calcular como el resultado de dividir este total entre 12.

¿Qué porcentaje se aplica sobre la referencia del IPREMP? Si el objetivo de las RMI fuera que los hogares salieran de una situación de pobreza, la referencia debería ser tal que la cuantía teórica se fijara por encima del umbral de pobreza. Esto implica, con los datos actuales, que la Cuantía Teórica debería ser de un 105,9% del IPREMP para igualar el umbral nacional de pobreza. Si se hace por debajo, la incidencia de la pobreza por definición no cambiará. Ahora bien, el objetivo no tiene que ser necesariamente el anterior, sino el aliviar la situación de los hogares que se encuentran en situaciones de pobreza extrema.

Lo cierto es que el IPREMP para 2009 (7.381,33€) está situado ligeramente por debajo del umbral nacional de pobreza (7.818€). Fijar un porcentaje inferior al 100% del IPREMP supondrá admitir que no se persigue con esta norma la salida de la pobreza, sino tan solo su alivio. Como vimos en el Cuadro 15, parece ser que el objetivo implícito de las RMI es combatir la pobreza más severa, en ningún caso eliminarla. De hecho, ninguna CCAA ha fijado el nivel de referencia de su cuantía teórica por encima de este nivel. En el Cuadro 37 se observa como las cuantías teóricas (CT) para un individuo oscilan entre el 41,4% de Ceuta y el 98,3% del País Vasco, siendo el promedio de todas las CCAA un 62,7%. Sin embargo, el hecho de que los umbrales de pobreza a nivel regional presenten tal disparidad como la mostrada en el cuadro puede ser un argumento de peso para justificar que cada CCAA fije su porcentaje propio (p') sobre la referencia común, el IPREMP. En efecto, en el Cuadro 37

[19] Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio (BOE de 26/06).

podemos observar cómo el dato anterior cambia sustancialmente al calcular el porcentaje que supone cada CT sobre el umbral de pobreza regional. El 41,4% de Ceuta pasa a un 48,2%, y el 98,3% del País Vasco se queda en un 74,5% abandonando su posición hegemónica, que ahora ocuparía Canarias, cuya cuantía teórica sería un 85,8% de su propio umbral de pobreza. La última columna de la tabla indica qué porcentaje (p') debería aplicar cada CCAA sobre el IPREMP para un hogar unipersonal, de manera que se igualase al umbral regional de pobreza. Como se puede observar, las regiones relativamente más pobres podrían fijar este porcentaje en un nivel menor que las más ricas, manteniendo todas como objetivo alcanzar el umbral de pobreza regional. En cualquier caso, volveremos sobre este asunto más adelante.

Cuadro 37. Umbrales de pobreza por CCAA y Cuantía Teórica de la RMI para un individuo

	Umbral de pobreza €	CT(1) ANUAL	% s/ umbral nacional	% s/ umbral regional	p' s/ IPREMP
Andalucía	6.312	4.643	59,4%	73,6%	86%
Aragón	8.909	5.088	65,1%	57,1%	121%
Asturias	8.380	5.185	66,3%	61,9%	114%
Baleares	8.409	4.709	60,2%	56,0%	114%
Canarias	6.540	5.610	71,8%	85,8%	89%
Cantabria	7.984	5.062	64,7%	63,4%	108%
Castilla-La Mancha	6.987	4.429	56,6%	63,4%	95%
Castilla y León	8.032	4.745	60,7%	59,1%	109%
Cataluña	8.719	4.920	62,9%	56,4%	118%
Ceuta	6.728	3.240	41,4%	48,2%	91%
Extremadura	5.730	4.745	60,7%	82,8%	78%
Galicia	7.791	4.745	60,7%	60,9%	106%
Madrid	8.976	4.440	56,8%	49,5%	122%
Melilla	8.096	4.493	57,5%	55,5%	110%
Murcia	6.554	3.600	46,0%	54,9%	89%
Navarra	11.522	6.739	86,2%	58,5%	156%
País Vasco	10.323	7.688	98,3%	74,5%	140%
La Rioja	8.744	4.429	56,6%	50,7%	118%
C. Valenciana	7.516	4.576	58,5%	60,9%	102%
ESPAÑA	**7.818**	**4.899**	**-**	**-**	**106%**

NOTA: IPREMP = 7.381,33 anual (D.A. 28ª Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009)

Fuente: elaboración propia.

El siguiente problema que se plantea es el tratamiento de las cargas familiares. Una vez decidido el nivel objetivo para un hogar unipersonal, ¿cómo debe aumentar la CT conforme aumenta el tamaño de la familia? Aquí no cabe más que una respuesta: deberíamos utilizar algún tipo de escala de equivalencia estándar. Si estas escalas son las que recogen la modificación de las cargas familiares

conforme aumenta el tamaño de la familia, lo razonable es hacer uso de ellas. Como vimos en la Figura 15, unas CCAA tienen un patrón más plano que otras. La escala de equivalencia utilizada por la ECV es la escala de la OCDE modificada, una de las más extendidas en su utilización. Partiendo de un peso unitario para el primer adulto del hogar, la escala concede un peso de 0,5 para los restantes adultos, y una ponderación de 0,3 a los niños menores de 13 años[20]. De esta forma, la fórmula de la Cuantía Teórica resultará como sigue:

$$CT = p*IPREMP*(1+0,5*A+0,3*N)$$

siendo:

- p: el porcentaje que decida cada CCAA
- A: número de adultos adicionales
- N: número de niños

Para calcular la prestación que debe recibir cada hogar, debemos detraer de la CT el importe de las rentas percibidas por el hogar. Ahora bien, para evitar la trampa de la pobreza deberíamos restar de la CT un porcentaje sobre las rentas ganadas (trabajo por cuenta propia o ajena). De esta manera se consigue mantener un incentivo a salir de la situación de pobreza, ya que a través del trabajo se puede obtener un nivel de renta superior al inicialmente determinado. Tomaremos el mismo porcentaje que utiliza Cataluña (75%), la única CCAA que aplica esta corrección. Tradicionalmente se ha argüido que dicho comportamiento puede dar lugar a ineficiencias[21]. Sin embargo, esto no tiene porqué ser así. Si el objetivo fijado por la CT es inferior al umbral de pobreza, como hemos visto que ocurre en todas las CCAA, introducir una medida como la descrita puede provocar que algunas familias acaben con una renta disponible superior al nivel objetivo, pero no superior al nivel de pobreza. Por otro lado, esta relativa ineficiencia supondría un coste fácilmente asumible. La fórmula de la prestación sería la siguiente:

$$P = CT – \delta*RGAN – (Renta-RGAN)$$

siendo:

- P: importe de la prestación a recibir por el hogar
- δ: porcentaje de 'suavización' para la renta ganada

[20] Esta edad es la que marca la ECV, tal como se explica en el fichero de usuario para la variable hx240

[21] Véase apartado 3.1 para un análisis más detenido.

Sobre este cálculo de la prestación, no introduciremos ningún importe mínimo ni máximo. El mínimo es un umbral que se instaura automáticamente cuando los costes de solicitar la prestación superan el beneficio de recibirla, máxime con las elevadas tasas de *non take up.* El límite máximo, por su parte, no tiene otra justificación más que la restricción presupuestaria. Si en la determinación de la CT se decide el importe que corresponde en función de las características del hogar, y de ese importe restamos las rentas obtenidas, no tiene sentido fijar un límite al cobro de la prestación.

Queda un último aspecto a considerar. Se trata de la fijación de la edad de concesión de la prestación. Por la parte baja parece existir casi un consenso sobre los 25 años. Parece una edad adecuada, máxime cuando gran parte de las CCAA introducen cláusulas para permitir el cobro en edades inferiores, siempre que existan cargas familiares. Por la parte alta, en 14 CCAA existe un límite superior para el cobro de la prestación, siempre en 65 años. Las restantes CCAA no prevén límite alguno. El límite superior está justificado porque teóricamente cualquier ciudadano de esta edad tiene derecho a la cobertura nacional, a través de una prestación contributiva o no contributiva. Pero lo cierto es, que si esta norma sirve de mecanismo de cierre, sería interesante eliminar este límite superior para asegurarnos que nadie queda sin una última red de protección. Los servicios sociales deberían ser los encargados, en su caso, de encauzar aquellos casos en los que no se cobra prestación por ignorancia. También esta prestación podría igualar situaciones injustas, como el cobro de una prestación nacional de importe inferior al determinado por la RMI. En nuestra propuesta introduciremos inicialmente el límite superior de 65 años, para luego relajar este supuesto y analizar los cambios que se producen.

7.2 Propuesta de RMI homogénea en España

Sin duda el aspecto crucial de la RMI es la fijación del punto de partida. Empezaremos suponiendo que todas las CCAA aplican el mismo porcentaje sobre el IPREMP, para luego estudiar combinaciones más complejas. Evidentemente, cuanto mayor sea la prestación, mayor será el número de beneficiarios, así como la prestación media y, por tanto, el coste de la medida. En el Cuadro 38 podemos observar cómo se modificarían estos parámetros al alterar el porcentaje a aplicar a la cuantía teórica, manteniendo todo lo demás constante. Si se estableciese una única RMI para todas las CCAA con las características propuestas anteriormente, el porcentaje a aplicar a la CT que igualaría la prestación media derivada de la situación anterior (cada CCAA aplicando su propia normativa) debería establecerse alrededor de un 45%. Ahora bien, para que esta RMI propuesta alcance a un número similar de hogares, el nivel de la CT debería establecerse por encima del 50%

del IPREMP. Como ya vimos, son cifras adicionales muy alejadas de la realidad. Para igualar el coste total anual el porcentaje debería ser también de un 45% aproximadamente. Es decir, para una prestación media dada, la RMI propuesta alcanza a menos hogares que la utilización de las RMI diferenciadas. Probablemente esta discrepancia se deba a la utilización de la Escala de Equivalencia de la OCDE, muy por encima de lo que utiliza cualquier CCAA, como pone de manifiesto el aumento en la prestación máxima respecto a los resultados anteriores. Este cuadro muestra también que tratar de combatir la pobreza con este instrumente supone un coste muy superior al que actualmente están desembolsando las CCAA. Si la prestación se fijara en un 100% del IPREMP, que recordemos era muy similar al umbral nacional de pobreza, el coste ascendería a más de 16.000 millones de euros, muy por encima de los 619 millones dedicados actualmente, o de los 3.353 millones adicionales que calculamos al aplicar las RMI de cada CCAA en todos sus términos.

Cuadro 38. Fijación del porcentaje sobre la cuantía teórica

	Nº Beneficiarios	Prestación media	Coste anual total	Prestación máxima
20%*IPREMP	472.288	179	1.016.764.464	603
30%*IPREMP	567.297	257	1.747.185.384	904
40%*IPREMP	703.733	316	2.671.476.648	1.206
50%*IPREMP	835.120	382	3.825.365.592	1.507
60%*IPREMP	1.046.793	425	5.341.382.988	1.808
70%*IPREMP	1.275.943	470	7.195.869.024	2.110
80%*IPREMP	1.521.367	520	9.491.063.532	2.411
90%*IPREMP	1.817.479	566	12.346.804.044	2.713
100%*IPREMP	2.178.608	608	15.886.378.692	3.014
ANTERIOR	861.190	325	3.353.610.540	811
REAL	156.858	329	619.254.159	-

Fuente: elaboración propia.

Como punto de partida utilizaremos una propuesta 'homogénea', que se describe en el Cuadro 39. Se trata de aplicar un único instrumento, idéntico a todas las CCAA. Como porcentaje de partida tomaremos la media simple del porcentaje utilizado por las CCAA para un individuo. Los demás parámetros han sido ya descritos. A la vista del Cuadro 38, la utilización de este porcentaje va a suponer un aumento en el número de hogares beneficiarios, así como en la prestación media y el coste. En este hecho influyen la utilización de las escalas de equivalencia de la OCDE, la inexistencia de límites máximos a la prestación, así como el aumento en muchas CCAA del número de hogares que ahora tendrían derecho a solicitar la prestación.

Cuadro 39 Características de la propuesta 'homogénea'

CT = p*IPREMP*(1+0,5*A+0,3*N) P = CT – δ*RGAN – (Renta-RGAN)	
Referencia: IPREMP	7.381,33
$P_{(1)}$	62,7%
Tratamiento cargas familiares	Escala de la OCDE
Tratamiento renta ganada (δ)	75%
Mín/máx. prestación	-/-
Edad del solicitante	25/65

Los principales resultados de la simulación de esta propuesta pueden ser analizados en el Cuadro 40, donde se comparan los principales resultados de la propuesta descrita en Cuadro 39 con los resultados originales, obtenidos al aplicar a cada CA su propia legislación.

Cuadro 40. Propuesta 'homogénea'

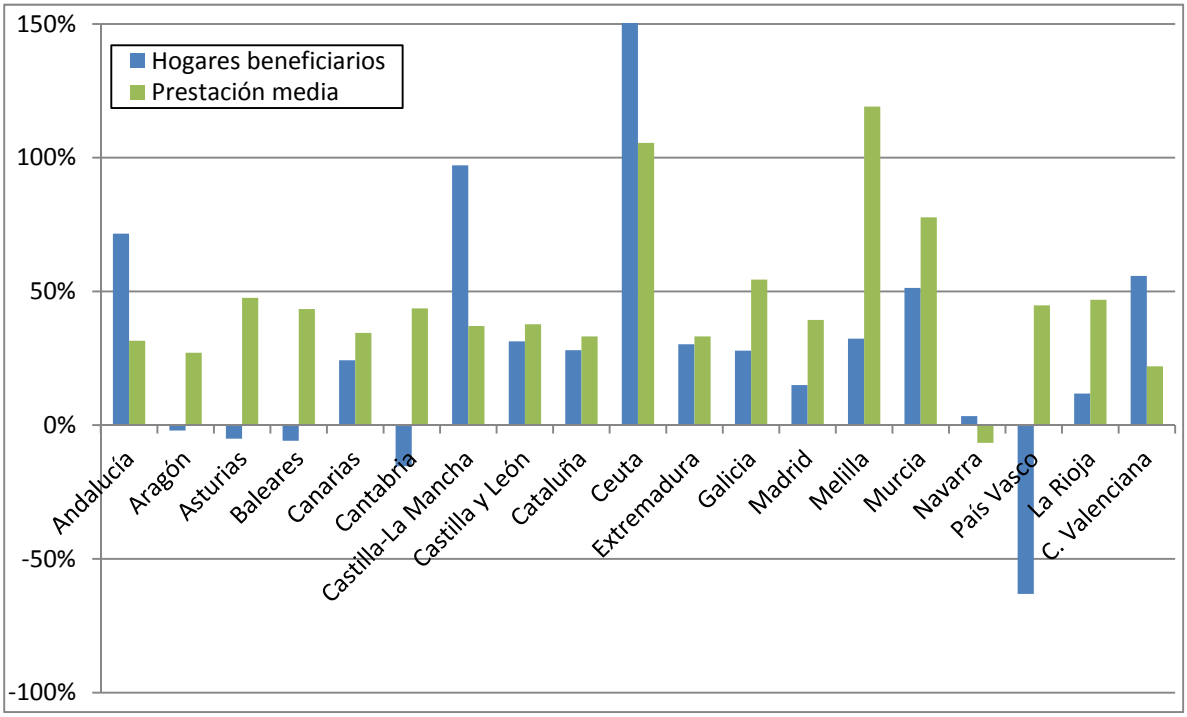
	Hogares beneficiarios		Prestación media		Coste total anual	
	Propuesta	**Original**	**Propuesta**	**Original**	**Propuesta**	**Original**
Andalucía	291.822	170.069	425	323	1.487.062.032	658.533.744
Aragón	23.280	23.764	446	351	124.552.128	100.009.392
Asturias	16.304	17.178	366	248	71.553.612	51.122.028
Baleares	37.139	39.436	380	265	169.213.392	125.470.752
Canarias	53.483	43.033	394	293	252.889.452	151.335.636
Cantabria	12.248	14.468	431	300	63.384.432	52.170.336
Castilla-La Mancha	48.659	24.681	440	321	256.783.608	95.134.716
Castilla y León	55.327	42.127	431	313	286.170.036	158.096.844
Cataluña	132.141	103.227	466	350	739.131.024	433.265.244
Ceuta	2.516	406	485	236	14.633.940	1.148.352
Extremadura	46.496	35.708	333	250	185.897.100	107.013.540
Galicia	42.190	33.008	440	285	222.627.252	112.889.136
Madrid	115.895	100.815	478	343	664.643.184	415.052.628
Melilla	1.976	1.493	482	220	11.422.968	3.935.520
Murcia	54.088	35.752	558	314	362.038.500	134.614.404
Navarra	5.447	5.268	466	499	30.483.696	31.556.412
País Vasco	33.289	90.250	501	346	200.075.532	374.971.896
La Rioja	6.003	5.370	536	365	38.608.680	23.549.256
C. Valenciana	117.062	75.137	438	359	615.054.900	323.740.692
Total	**1.095.365**	**861.190**	**441**	**325**	**5.796.225.480**	**3.353.610.540**

Fuente: elaboración propia.

En general se observa que esta propuesta aumenta sustancialmente (un 27%) el número de beneficiarios, así como la prestación media, que pasa de 325€ a 441€, aumentando un 36%. Es un resultado esperado, especialmente porque la propuesta de RMI elimina límites máximos y mejora el

tratamiento de las cargas familiares. Sin embargo, aparecen resultados dispares por CCAA, como puede observarse con más facilidad en la Figura 24.

Figura 24. Propuesta RMI 'homogénea', comparación con legislación actual



Fuente: elaboración propia.

La mayor parte de las CCAA siguen el patrón descrito[22]: con la propuesta de RMI 'homogénea' aumenta tanto el número de hogares beneficiarios como la prestación media. Sin embargo hay algunos casos peculiares. En Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria y, sobre todo, el País Vasco la prestación media también aumenta. Sin embargo, en estas CCAA el número de hogares beneficiarios disminuye. Esto se debe fundamentalmente a que todas estas CCAA, a excepción de Aragón y Cantabria, no contemplan ningún límite superior para la edad de concesión de la ayuda, que sí hemos introducido en la propuesta homogénea. Esto pone de manifiesto el hecho de que la existencia de este límite superior está olvidando un grupo importante de hogares que quedan desatendidos. Teóricamente no debería haber hogares con miembros mayores de 65 años sin ningún tipo de ayuda contributiva o no contributiva, pero la realidad desmiente la teoría. Es por ello que debemos eliminar este límite. Si lo hacemos probablemente en la práctica tendremos pocos cambios,

[22] La Ciudad Autónoma de Ceuta produce resultados algo extraños, que se salen de los límites de la figura. Imaginamos que se deberá a algún problema de falta de representatividad.

al menos a largo plazo, pero nos servirá para sacar a la luz estas situaciones que pueden permanecer ocultas, si es que los servicios sociales regionales pueden poner de manifiesto situaciones que han escapado a otras administraciones.

Por otro lado, resulta llamativo el caso de Navarra. Aunque el número de hogares beneficiarios permanece prácticamente inalterado, es la única región en la que la prestación media desciende con la propuesta homogénea. Sin duda ello se debe a las generosas prestaciones de su sistema. Para hogares de cuatro o menos miembros, la legislación navarra resulta más generosa que el sistema derivado de la propuesta. Aunque las escalas de equivalencia utilizadas son más débiles, el nivel de partida es muy superior, ya que la cuantía teórica parte de un 90% del SMI (561,60€), muy por encima del 62,70% del IPREMP (385,67€) derivado de nuestra propuesta.

Cuadro 41. Propuesta 'homogénea' sin límite superior de edad. Cambios respecto a la propuesta original

CCAA	Hogares beneficiarios		Prestación media		Coste total anual	
	Propuesta	↑	Propuesta	↑↓	Propuesta	Original
Andalucía	335.161	15%	400	-6%	1.606.791.084	8%
Aragón	24.532	5%	448	0%	132.007.944	6%
Asturias	19.776	21%	331	-10%	78.489.876	10%
Baleares	42.725	15%	366	-4%	187.522.524	11%
Canarias	66.514	24%	342	-13%	272.622.564	8%
Cantabria	13.267	8%	411	-5%	65.487.684	3%
Castilla-La Mancha	63.168	30%	425	-3%	322.006.824	25%
Castilla y León	76.303	38%	406	-6%	371.297.832	30%
Cataluña	145.965	10%	440	-6%	771.222.276	4%
Ceuta	2.732	9%	493	2%	16.147.200	10%
Extremadura	54.013	16%	313	-6%	203.095.188	9%
Galicia	55.050	30%	395	-10%	260.758.260	17%
Madrid	126.099	9%	456	-5%	690.299.976	4%
Melilla	2.484	26%	515	7%	15.339.648	34%
Murcia	56.785	5%	548	-2%	373.742.724	3%
Navarra	7.367	35%	415	-11%	36.680.688	20%
País Vasco	45.035	35%	440	-12%	237.948.984	19%
La Rioja	7.391	23%	540	1%	47.919.468	24%
C. Valenciana	137.216	17%	413	-6%	680.778.672	11%
TOTAL	**1.281.583**	**17%**	**414**	**-6%**	**6.370.159.428**	**10%**

Fuente: elaboración propia.

Una variante a esta propuesta de partida consistiría en eliminar el límite máximo de edad para ser beneficiario de la misma. Los resultados de esta variante pueden ser analizados en el Cuadro 41, así como las diferencias respecto a la propuesta con límite de edad.

Como no podría ser de otra manera, el número de hogares beneficiarios aumenta en todas las CCAA, respecto a la propuesta homogénea con límite de edad, como media en un 17%. Pero en algunas comunidades este dato crece alarmantemente: en Castilla y León un 38%, en el País Vasco y Navarra un 35%, en Castilla-La Mancha y Galicia un 30%, etc. Como vemos, la introducción de un límite superior de edad, con los datos disponibles, supone un cambio muy importante. En la propuesta que introduce límite superior a la edad, como así se hace en muchas CCAA, se está dejando fuera a una parte muy importante de la población, a 186.218 hogares. En cualquier caso, ahora casi todas las CCAA aumentan el número de hogares beneficiarios respecto a la situación en la que aplicábamos su legislación propia.

El único caso peculiar que aún permanece es el País Vasco. Aun ampliando el límite de edad a los mayores de 65 años, el número de hogares beneficiarios de la prestación sigue siendo muy inferior a los que se registraban con la legislación propia de esta CA. Sin duda esto se debe al elevado nivel de la cuantía teórica original. Estamos simulando para el PV una prestación equivalente al 62,7% del IPREMP (385,67€), cuando lo que prevé su legislación es el 88% del SMI que incluye las pagas extraordinarias (640,64€). Al descender tanto el nivel a partir del cual se concede una prestación, muchos hogares quedan expulsados del sistema. Por otro lado, ya la legislación vasca contemplaba la posibilidad de recibir la prestación por parte de los mayores de 65 años.

Por lo que respecta a la prestación media, ésta en general desciende respecto de los datos obtenidos con el límite de edad. Los hogares que ahora incorporamos en la prestación suelen ser hogares con pocos miembros, y les corresponde una prestación inferior.

7.3 Propuesta de RMI diferenciales

Como vimos en el Cuadro 37, no tiene demasiado sentido introducir una RMI idéntica en todo el territorio nacional, debido a las enormes disparidades en los umbrales de pobreza. Un importe constante reduciría mucho la pobreza en regiones pobres, mientras que apenas supondría mejoras en regiones ricas. Este hecho ha sido constatado en el apartado anterior, donde los peores resultados se cosechan en las CCAA más ricas.

Sin lugar a dudas tiene mucho más sentido que cada CCAA fije el nivel de su RMI en función de su umbral de pobreza. Aunque la estructura de la prestación sea idéntica, hemos reservado un parámetro (p) que puede ser modificado por cada CCAA para reflejar su situación particular. Una situación más equilibrada, aunque no uniforme, sería la resultante de fijar la RMI de cada CCAA de manera que reduzca un nivel de pobreza idéntico desde el punto de vista regional.

Cuadro 42. Umbrales de pobreza regionales y fijación RMI

	Umbral pobreza (60%)	Renta mediana	Umbral de pobreza severa (40%)	% s/ IPREMP PROPUESTO	% s/ IPREMP ACTUAL	Diferencias
Andalucía	6.312	10.520	4.208	57%	63%	-9%
Aragón	8.909	14.848	5.939	80%	69%	17%
Asturias	8.380	13.967	5.587	76%	70%	8%
Baleares	8.409	14.015	5.606	76%	64%	19%
Canarias	6.540	10.900	4.360	59%	76%	-22%
Cantabria	7.984	13.307	5.323	72%	69%	5%
Castilla-La Mancha	6.987	11.645	4.658	63%	60%	5%
Castilla y León	8.032	13.387	5.355	73%	64%	13%
Cataluña	8.719	14.532	5.813	79%	67%	18%
Ceuta	6.728	11.213	4.485	61%	44%	38%
Extremadura	5.730	9.550	3.820	52%	64%	-19%
Galicia	7.791	12.985	5.194	70%	64%	9%
Madrid	8.976	14.960	5.984	81%	60%	35%
Melilla	8.096	13.493	5.397	73%	61%	20%
Murcia	6.554	10.923	4.369	59%	49%	21%
Navarra	11.522	19.203	7.681	104%	91%	14%
País Vasco	10.323	17.205	6.882	93%	104%	-10%
La Rioja	8.744	14.573	5.829	79%	60%	32%
C. Valenciana	7.516	12.527	5.011	68%	62%	9%
ESPAÑA	**7.818**	**13.030**	**5.212**	**71%**	**66%**	**6%**

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 42 refleja la situación comentada anteriormente. ¿Qué porcentaje sobre el IPREM (con pagas extraordinarias) es necesario para alcanzar el umbral de pobreza severa de cada CA (40% de la renta mediana)? Como el IPREM se determina a nivel nacional, el porcentaje correspondiente debe cambiar para que se alcance el nivel correspondiente en cada CA. Para que las distintas RMI tuvieran idéntico efecto sobre la pobreza relativa de cada CCAA, los porcentajes que deberían fijar son los señalados en la columna "% s/ IPREMP PROPUESTO". A su derecha lo comparamos con el equivalente al "% s/ IPREMP ACTUAL" que se deriva de las legislaciones vigentes en el año 2009, teniendo en cuenta un hogar unipersonal. En un entorno en el que el porcentaje global para España

aumentaría un 6%, Andalucía, Canarias, Extremadura y País Vasco verían reducido su porcentaje respecto a lo que determina actualmente su correspondiente legislación. Aumentarían su porcentaje, aunque menos de un 6%, Cantabria y Castilla-La Mancha. Y deberían aumentar su porcentaje por encima de la media las restantes CCAA: Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Ceuta, Galicia, Madrid, Melilla, Murcia, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

Los resultados de esta simulación se presentan en el Cuadro 43.

Cuadro 43. Propuesta diferencial

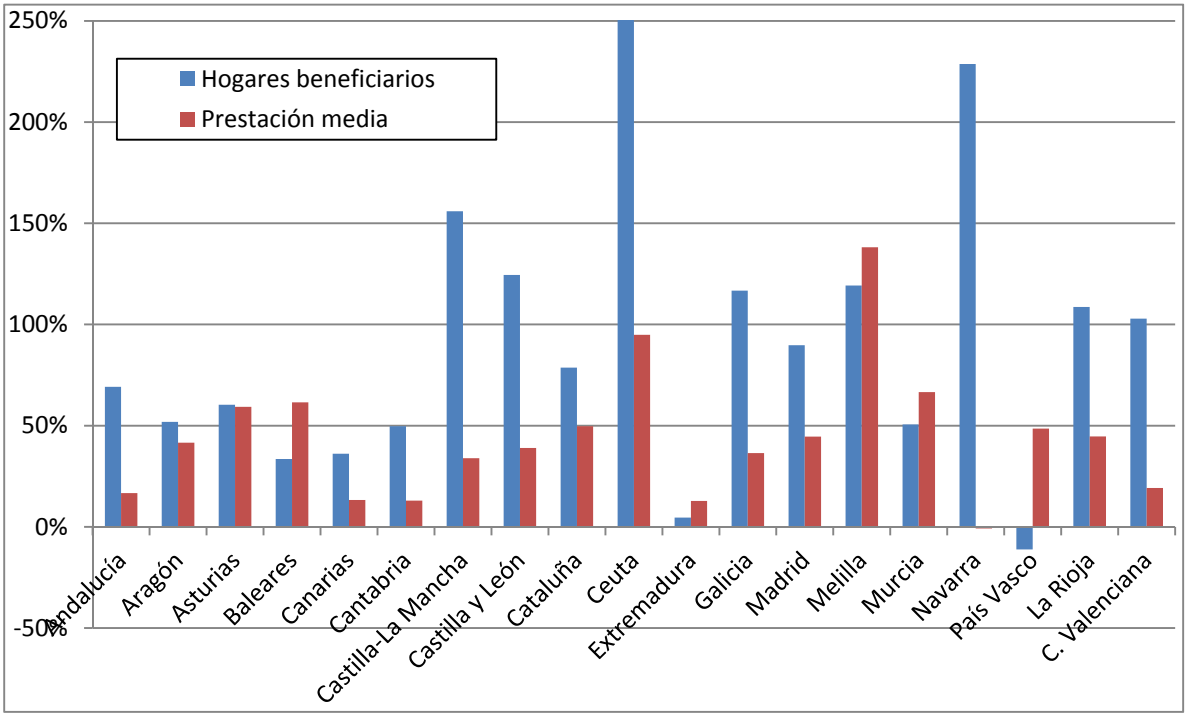
	Hogares beneficiarios		Prestación media		Coste total anual	
	Propuesta	**Original**	**Propuesta**	**Original**	**Propuesta**	**Original**
Andalucía	287.780	170.069	377	323	1.303.519.512	658.533.744
Aragón	36.098	23.764	497	351	215.308.272	100.009.392
Asturias	27.549	17.178	395	248	130.605.180	51.122.028
Baleares	52.666	39.436	428	265	270.766.872	125.470.752
Canarias	58.596	43.033	332	293	233.667.072	151.335.636
Cantabria	21.665	14.468	339	300	88.148.736	52.170.336
Castilla-La Mancha	63.168	24.681	430	321	325.642.812	95.134.716
Castilla y León	94.561	42.127	435	313	493.818.528	158.096.844
Cataluña	184.451	103.227	524	350	1.159.056.324	433.265.244
Ceuta	2.732	406	460	236	15.078.036	1.148.352
Extremadura	37.344	35.708	282	250	126.373.200	107.013.540
Galicia	71.545	33.008	389	285	334.198.872	112.889.136
Madrid	191.320	100.815	496	343	1.138.271.028	415.052.628
Melilla	3.273	1.493	524	220	20.580.156	3.935.520
Murcia	53.859	35.752	523	314	337.942.224	134.614.404
Navarra	17.316	5.268	495	499	102.915.348	31.556.412
País Vasco	80.171	90.250	514	346	494.625.432	374.971.896
La Rioja	11.204	5.370	528	365	70.947.528	23.549.256
C. Valenciana	152.435	75.137	428	359	782.166.672	323.740.692
TOTAL	**1.447.733**	**861.190**	**440**	**325**	**7.643.631.804**	**3.353.610.540**

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, esta simulación supone, en términos agregados, un aumento en el número de hogares beneficiarios y una prestación media superior. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el umbral de pobreza que pretendemos resolver con esta prestación, el 40% de la renta mediana, ha sido fijado de manera discrecional. En cualquier caso, la comparación de estos datos con los resultados de la legislación vigente en cada CA proporciona información de gran utilidad, como puede observarse en la Figura 25.

La presente propuesta, que pretende utilizar una RMI para combatir la pobreza severa, fijada como un 40% de la renta mediana exigiría en general un esfuerzo adicional por parte de todas las CCAA. Ahora bien, como hemos visto en todos los casos, las diferencias son sustanciales entre unas regiones y otras. Por lo que respecta a los hogares beneficiarios de las ayudas, casi todas las CCAA aumentarían el número de hogares perceptores. Algunas comunidades de manera muy elevada: Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Galicia, Melilla, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Esto significa que en estos casos la legislación vigente en 2009 cubre a una población muy por debajo del 40% de la renta mediana. Hay que destacar que en esto influye, como vimos anteriormente, el hecho de que la prestación que estamos simulando amplíe el abanico a los sujetos mayores de 65 años. De hecho, todas las CCAA que en su legislación no contemplan este límite experimentan datos más suaves (Asturias, Baleares, Extremadura y el País Vasco). Resulta especialmente llamativo el caso del País Vasco. Es la única CA que con esta propuesta reduciría el número de perceptores de RMI respecto a lo que determina su actual legislación. No hay que olvidar, a la vista del Cuadro 42, que es de las pocas CCAA que reducen el porcentaje sobre el IPREMP respecto al equivalente que determina su legislación y, a la vez, permitían ya que los mayores de 65 años recibieran su prestación. Extremadura presenta también estas dos características, y también tiene un aumento insignificante en el número de usuarios perceptores.

Figura 25. Propuesta RMI diferencial, comparación con legislación actual



Fuente: elaboración propia.

Respecto a la prestación media, todas las CCAA deberían aumentarla a excepción de Navarra. No en vano la legislación Navarra es la más generosa en la fijación de las cuantías teóricas. Tanto que con la propuesta actual debería reducirlas de manera significativa. Sin embargo, esta diferencia se reducirá por el hecho de que la escala de equivalencia utilizada por el gobierno navarro resulta más plana que la escala de la OCDE. De nuevo Extremadura presenta un comportamiento notable, ya que los cambios que se producen con esta propuesta son mínimos. Ello revela que su RMI está correctamente diseñada respecto al nivel de pobreza de su comunidad.

El producto de las dos variables anteriores, número de beneficiarios y prestación media, dará como resultados los cambios en el coste de la medida. Como puede observarse en el Cuadro 43, todas las CCAA deberían aumentar su presupuesto respecto a la situación que se derivaría de sus actuales legislaciones, sea por tener que aumentar el número de beneficiarios, sea por aumentar su prestación. Extremadura y el País Vasco serían las regiones que menos alteración sufrirían por este hecho, seguidas de Canarias y Cantabria. En el otro extremo, las regiones cuya reforma supondría un mayor coste, estarían Ceuta, Melilla, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra, La Rioja y Galicia.

En cualquier caso hay que recordar que el porcentaje sobre el IPREMP propuesto en el Cuadro 42 es tan sólo un punto de partida. Es el que reflejaría el objetivo de la eliminación de la pobreza severa de acuerdo con la renta regional. Pensamos que la fijación de este porcentaje debería ser potestad de cada CCAA, en función de la distribución de la renta en su región y de sus limitaciones presupuestarias. Sin embargo, no está de más que ese porcentaje, expresado en función de una variable única para toda España, se exprese también en términos de porcentaje de la renta mediana regional. Sólo así podríamos tener una referencia exacta del esfuerzo que realiza cada CCAA para reducir la pobreza, ya que propugnamos que la estructura de las RMI sea idéntica en todas las CCAA.

7.4 Efectos sobre la pobreza y la exclusión social

En este apartado seguiremos la misma estructura que desarrollamos en los apartados 5.4 y 6.2 precedentes, analizando primero los efectos sobre la pobreza monetaria, para luego examinar la influencia de las RMI sobre los componentes del indicador AROPE. En todo el apartado compararemos la situación de partida que figura en la ECV 2010 (Situación Inicial) con la situación derivada de la simulación llevada acabo en el apartado 7.3 anterior (RMI Diferencial). En cuanto al umbral de pobreza considerado para calcular los índices de pobreza, hemos optado por los umbrales

regionales específicos de cada CA. Si las RMI diferenciales han sido calculadas en base a los umbrales regionales, por coherencia no nos queda otra opción que analizar sus efectos en base a esos mismos umbrales.

7.4.1 Efectos sobre la pobreza monetaria

En el Cuadro 44 se representan los indicadores de incidencia, que tienen en cuenta dos umbrales de pobreza distintos, el 60% y el 40% de la renta mediana regional. En las dos primeras columnas del cuadro figuran los indicadores derivados de la renta inicial, en las dos siguientes de los resultados de simulaciones que hemos efectuado y en las dos últimas su variación sobre la situación inicial, es decir sobre los datos originales de la ECV 2010.

Si consideramos el umbral de pobreza más utilizado, el 60% de la renta mediana, los resultados de la RMI que hemos simulado son completamente nulos. Ningún hogar saldría de la situación de pobreza en este caso. Sin embargo, este resultado es exactamente el que pretendemos. Al fijar la cuantía teórica de las RMI por debajo de este umbral, las ayudas permitirán a los hogares salir de la situación de pobreza extrema, pero no superar el 60% de la renta mediana. Si el umbral elegido fuese el 40% de la renta mediana, los resultados son completamente distintos. En este caso la pobreza extrema se vería reducida del 9,1% al 2,8% en el conjunto de España[23]. Esta disminución porcentual es quizás más llamativa si se traduce a términos absolutos. El número de personas en situación de pobreza extrema pasaría de 4.170.239 a 1.288.047. Por último, en este cuadro también se aprecia como la reducción no sería homogénea por CCAA. Mientras la pobreza extrema se reduciría tan sólo un 2,6% en Galicia y un 3,6% en las dos Castillas y en el País Vasco, en Murcia y Melilla la reducción superaría con creces el 10%.

[23] Al fijar la cuantía básica de las RMI en el 40% de la mediana de renta regional, cabría esperar que la pobreza extrema desapareciera completamente. Sin embargo, esto no se produce por dos motivos. En primer lugar, porque hay hogares que declaran tener renta negativa en la ECV. En segundo lugar, porque los hogares con adultos menores de 25 años no recibirían, salvo que se permitiese en casos excepcionales, la correspondiente RMI.

Cuadro 44. Indicadores de incidencia con distintos umbrales de pobreza

CCAA	Situación Inicial		RMI Diferencial		Variación sobre Situación Inicial	
	60% Mediana	40% Mediana	60% Mediana	40% Mediana	60% Mediana	40% Mediana
Andalucía	20,1%	11,0%	20,1%	1,7%	0%	9,3%
Aragón	18,3%	7,5%	18,3%	3,2%	0%	4,2%
Asturias	14,5%	7,3%	14,5%	0,7%	0%	6,6%
Baleares	23,4%	12,6%	23,4%	3,8%	0%	8,8%
Canarias	22,3%	8,8%	22,3%	2,5%	0%	6,3%
Cantabria	17,8%	8,9%	17,8%	2,1%	0%	6,7%
Castilla-La Mancha	22,4%	9,7%	22,4%	6,1%	0%	3,6%
Castilla y León	22,6%	10,2%	22,6%	6,6%	0%	3,6%
Cataluña	19,9%	7,5%	19,9%	1,3%	0%	6,2%
Ceuta	28,6%	18,5%	28,6%	9,6%	0%	8,9%
Extremadura	21,1%	8,1%	21,1%	2,9%	0%	5,2%
Galicia	16,8%	7,0%	16,8%	4,4%	0%	2,6%
Madrid	18,1%	8,2%	18,1%	2,7%	0%	5,5%
Melilla	30,3%	17,5%	30,3%	2,0%	0%	15,5%
Murcia	23,3%	14,1%	23,3%	1,8%	0%	12,3%
Navarra	17,0%	7,2%	17,0%	2,2%	0%	5,0%
País Vasco	20,2%	9,3%	20,2%	5,7%	0%	3,6%
La Rioja	25,1%	11,2%	25,1%	6,8%	0%	4,4%
C. Valenciana	18,9%	8,6%	18,9%	2,0%	0%	6,6%
ESPAÑA	**20,7%**	**9,1%**	**20,7%**	**2,8%**	**0%**	**6,3%**

Fuente: elaboración propia

Si bien el umbral del 40% nos permite apreciar la reducción de la pobreza extrema, también podemos ver los efectos positivos que tendría la RMI diferencial sobre la intensidad de la pobreza. En el Cuadro 45 mostramos los cambios en el indicador de intensidad y en la ratio combinada de pobreza, basándonos en este caso en el umbral del 60% de la renta mediana. Como puede apreciarse la RMI que hemos simulado permite reducir enormemente la intensidad de la pobreza, que caería en 16 puntos porcentuales. Esta disminución supera ampliamente los resultados de la primera simulación (ver Cuadro 26) y también los resultados de aplicar la normativa de las diferentes CCAA a

nivel nacional (ver Cuadro 33)[24]. La ratio combinada también se comporta de forma similar al indicador de intensidad, aunque la reducción no es tan acusada.

Los datos por CCAA nos permiten apreciar como algunas regiones reducirían mucho más la intensidad de la pobreza que otras, destacando los casos de Murcia, Melilla y Baleares con disminuciones superiores al 20%.

Cuadro 45. Indicadores de intensidad y ratio combinada de pobreza

CCAA	Situación Inicial		RMI Diferencial		Variación sobre Situación Inicial	
	Intensidad	Ratio Combinada	Intensidad	Ratio Combinada	Intensidad ↓	Ratio ↓ Combinada
Andalucía	48,2%	9,7%	28,5%	5,7%	19,7%	4,0%
Aragón	41,3%	7,5%	26,0%	4,7%	15,3%	2,8%
Asturias	38,3%	5,6%	22,8%	3,3%	15,5%	2,3%
Baleares	44,6%	10,4%	24,1%	5,6%	20,5%	4,8%
Canarias	34,7%	7,8%	22,7%	5,1%	12,0%	2,7%
Cantabria	42,4%	7,5%	26,2%	4,7%	16,2%	2,9%
Castilla-La Mancha	40,7%	9,1%	24,3%	5,4%	16,5%	3,7%
Castilla y León	44,1%	10,0%	27,4%	6,2%	16,7%	3,8%
Cataluña	41,0%	8,2%	26,4%	5,3%	14,6%	2,9%
Ceuta	42,3%	12,1%	22,8%	6,5%	19,5%	5,6%
Extremadura	44,4%	9,4%	30,9%	6,5%	13,5%	2,9%
Galicia	39,2%	6,6%	24,6%	4,2%	14,5%	2,4%
Madrid	42,7%	7,7%	25,4%	4,6%	17,3%	3,1%
Melilla	46,9%	14,2%	25,1%	7,6%	21,8%	6,6%
Murcia	54,9%	12,8%	29,4%	6,9%	25,5%	5,9%
Navarra	36,7%	6,2%	22,9%	3,9%	13,8%	2,3%
País Vasco	41,7%	8,4%	25,3%	5,1%	16,4%	3,3%
La Rioja	43,2%	10,9%	26,8%	6,7%	16,4%	4,1%
C. Valenciana	46,2%	8,7%	29,1%	5,5%	17,1%	3,2%
ESPAÑA	**43,6%**	**9,0%**	**27,6%**	**5,7%**	**16,0%**	**3,3%**

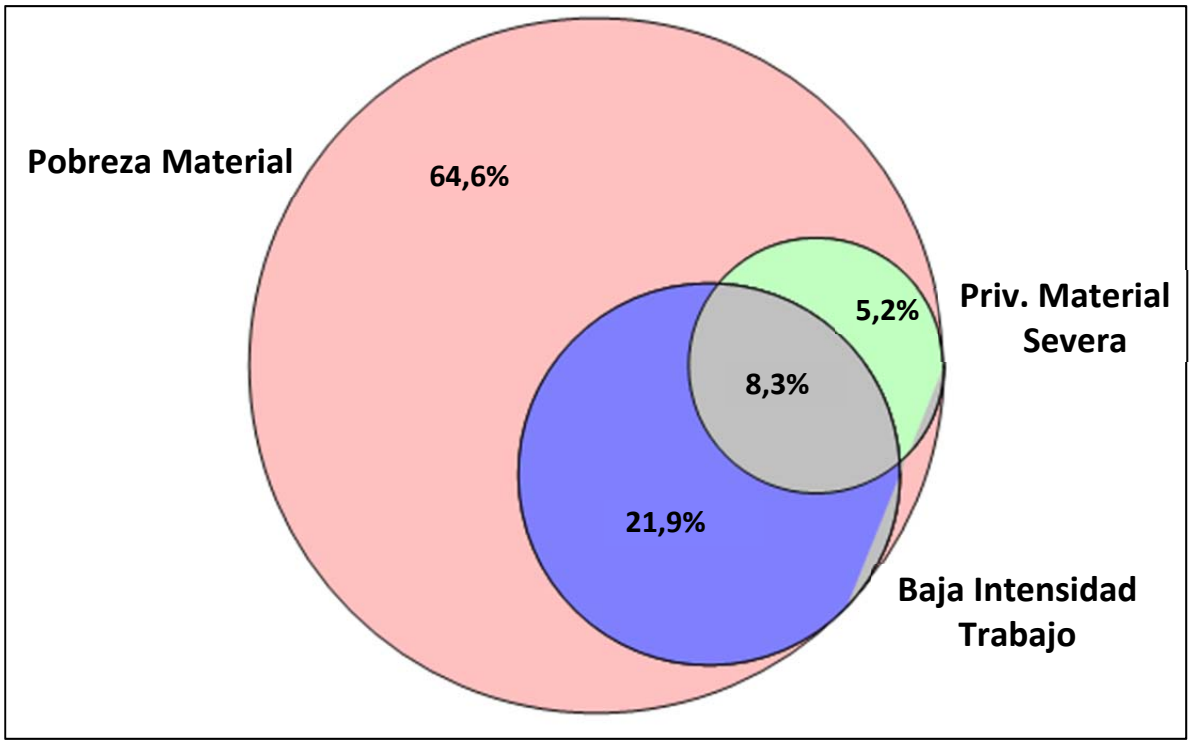
Fuente: elaboración propia

[24] Tan sólo la aplicación de la normativa del País Vasco a nivel nacional (ver Cuadro 32) tendría unos resultados ligeramente mejores que la propuesta que acabamos de realizar en términos de reducción de la intensidad de la pobreza (16,9% frente al 16%) Sin embargo, el coste de aquella medida era muy superior (10.030 millones frente a los 7.643 millones de la propuesta actual).

7.4.2 Efectos sobre la exclusión social

En primer lugar, vamos a analizar si la RMI Diferencial que hemos simulado va dirigida a personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social, utilizando para ello los tres componentes del indicador AROPE. Los resultados a nivel nacional se presentan en el diagrama de Venn de la Figura 26. La principal diferencia que encontramos aquí respecto a otras simulaciones es que todos los beneficiarios de RMI son personas en riesgo de pobreza y exclusión social. La medida propuesta sería por lo tanto totalmente eficiente. Aunque gran parte de los beneficiarios (64,6%) se caracterizarían únicamente por estar por debajo del umbral de renta, conviene destacar que el 33,4% restante también presenta otros signos de exclusión social, destacando el 8,3% de los perceptores que acumulan pobreza monetaria, privación material y baja intensidad de trabajo.

Figura 26. Diagrama de Venn de la RMI Diferencial en función del indicador AROPE



Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 46 presentamos esta misma información por CCAA. Aunque los datos no presentan grandes diferencias, existen algunas regiones con características peculiares. Por ejemplo, en Murcia el 47,3% de las ayudas se dirige a personas que están en una situación de privación material severa (20,5% + 16,8%). En Ceuta y Canarias sin embargo una gran parte de las RMI va a parar a hogares

con baja intensidad de trabajo (71,4% y 50,5%), mientras que en Asturias un 81,8% de los beneficiarios está en situación de pobreza monetaria pero no de exclusión social.

Cuadro 46. Porcentaje de beneficiarios de RMI Diferencial en función del indicador AROPE

CCAA	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	NO AROPE	TOTAL
Andalucía	68,0%	0%	0%	4,9%	21,7%	0%	5,4%	0%	100%
Aragón	71,9%	0%	0%	4,2%	21,8%	0%	2,2%	0%	100%
Asturias	81,8%	0%	0%	3,3%	11,3%	0%	3,7%	0%	100%
Baleares	62,2%	0%	0%	4,9%	27,6%	0%	5,3%	0%	100%
Canarias	46,1%	0%	0%	3,4%	45,0%	0%	5,5%	0%	100%
Cantabria	66,8%	0%	0%	0,0%	16,6%	0%	16,6%	0%	100%
Cast-La Mancha	69,0%	0%	0%	8,0%	22,5%	0%	0,5%	0%	100%
Cast y León	75,7%	0%	0%	1,0%	12,1%	0%	11,1%	0%	100%
Cataluña	60,0%	0%	0%	6,5%	23,7%	0%	9,8%	0%	100%
Ceuta	28,6%	0%	0%	0,0%	47,3%	0%	24,1%	0%	100%
Extremadura	52,6%	0%	0%	3,2%	15,3%	0%	28,9%	0%	100%
Galicia	58,0%	0%	0%	2,6%	20,5%	0%	18,8%	0%	100%
Madrid	65,8%	0%	0%	6,4%	19,9%	0%	7,8%	0%	100%
Melilla	62,4%	0%	0%	3,1%	22,9%	0%	11,6%	0%	100%
Murcia	51,9%	0%	0%	20,5%	10,8%	0%	16,8%	0%	100%
Navarra	74,1%	0%	0%	6,4%	11,5%	0%	8,0%	0%	100%
País Vasco	66,9%	0%	0%	6,1%	23,9%	0%	3,1%	0%	100%
La Rioja	74,6%	0%	0%	1,1%	17,6%	0%	6,7%	0%	100%
C. Valenciana	63,3%	0%	0%	2,6%	26,3%	0%	7,7%	0%	100%
ESPAÑA	**64,6%**	**0%**	**0%**	**5,2%**	**21,9%**	**0%**	**8,3%**	**0%**	**100%**

Fuente: elaboración propia

Para finalizar este apartado, en el Cuadro 47 analizamos el grado de cobertura de las RMI que hemos simulado. Estas ayudas permiten dar cobertura al 28,7% de la población en situación de pobreza o exclusión social. Aunque este porcentaje no parezca excesivo, en realidad supera ampliamente al derivado de la normativa actual, que sólo alcanzaba al 17,1% (ver Cuadro 30). También conviene destacar que las RMI benefician especialmente a aquellas personas que están en peor situación. Si nos fijamos en la penúltima columna, vemos que el 61,9% de los hogares en los que se dan las tres características va a poder recibir esta RMI diferencial. Además, en algunas CCAA este porcentaje alcanzaría el 100% (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Ceuta, Melilla y La Rioja).

Cuadro 47. Cobertura de la RMI Diferencial en función del indicador AROPE

CCAA	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	TOTAL
Andalucía	33,1%	0%	0%	29,0%	33,9%	0%	33,8%	23,7%
Aragón	48,6%	0%	0%	48,3%	60,1%	0%	100%	35,0%
Asturias	60,0%	0%	0%	78,0%	26,1%	0%	100%	30,0%
Baleares	57,9%	0%	0%	27,2%	72,8%	0%	100%	43,1%
Canarias	19,4%	0%	0%	30,4%	32,8%	0%	29,8%	19,6%
Cantabria	49,2%	0%	0%	0,0%	38,3%	0%	100%	38,5%
Cast-La Mancha	27,8%	0%	0%	62,5%	32,0%	0%	19,6%	25,1%
Cast y León	40,6%	0%	0%	22,4%	44,4%	0%	85,1%	33,4%
Cataluña	42,9%	0%	0%	48,3%	46,2%	0%	81,3%	29,0%
Ceuta	25,5%	0%	0%	0%	64,7%	0%	100%	37,5%
Extremadura	18,8%	0%	0%	13,9%	19,5%	0%	69,9%	20,1%
Galicia	35,1%	0%	0%	19,2%	39,4%	0%	65,1%	25,1%
Madrid	59,8%	0%	0%	51,1%	51,3%	0%	91,5%	40,7%
Melilla	47,8%	0%	0%	44,2%	60,9%	0%	100%	39,6%
Murcia	31,9%	0%	0%	53,5%	21,4%	0%	77,5%	27,0%
Navarra	97,1%	0%	0%	100,0%	100,0%	0%	100%	56,1%
País Vasco	80,3%	0%	0%	100,0%	79,4%	0%	63,4%	47,9%
La Rioja	45,9%	0%	0%	25,6%	55,1%	0%	100%	35,9%
C. Valenciana	35,2%	0%	0%	37,5%	47,2%	0%	52,0%	25,5%
ESPAÑA	**38,9%**	**0%**	**0%**	**40,1%**	**41,1%**	**0%**	**61,9%**	**28,7%**

Fuente: elaboración propia

8 Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos realizado un extenso recorrido. Aunque el objetivo ha sido el estudio de las Rentas Mínimas de Inserción, debíamos partir de un análisis de la pobreza, y de un repaso de las prestaciones sociales existentes, para situar a continuación el papel de las RMI. Este es el esquema general que hemos seguido.

Respecto al perfil de la pobreza en España, hay dos rasgos que destacan sobre los demás. En primer lugar, su amplia variabilidad. En 2010, el umbral de pobreza a nivel nacional estaba situado en 7.818€, al que corresponde una incidencia de la pobreza de un 20,7%. Sin embargo, con este nivel absoluto la pobreza es muy distinta, por ejemplo, en Extremadura (38,2%) y en Navarra (7,3%). Sin embargo, si tomamos como referencia los niveles de renta relativos de cada CCAA, los umbrales variarán mucho (5.730€ en Extremadura frente a 11.522€ en Navarra), pero las cifras de la pobreza convergerán considerablemente (ahora Extremadura presenta un 21,1% y Navarra un 17,0%). Dado que las Rentas Mínimas de Inserción son prestaciones que corren a cargo de las CCAA, resulta más coherente que su cálculo se realice en función de los niveles de renta relativos.

El segundo rasgo que ha llamado nuestra atención es la virulencia de la crisis económica en la evolución de la pobreza. Si consideramos el indicador AROPE, un indicador de origen europeo que recoge el riesgo de pobreza y exclusión social, desde el año 2008 hasta el 2010 ha empeorado de manera considerable. En términos generales, ha empeorado un 11,4% en estos dos años. Pero de nuevo la evolución no ha sido homogénea. En algunas CCAA se ha mantenido estable (Ceuta) o incluso han mejorado (Aragón, Asturias, Galicia), mientras que en otras ha crecido espectacularmente (Baleares, Cataluña, Murcia o el País Vasco han empeorado más de un 25 por cien). Aunque las palabras con las que se inicia este trabajo ponen de manifiesto la precaución con la que hay que tomar una mejora en estos índices en un entorno de caída de las rentas medias, lo cierto es que este comportamiento desigual indica evoluciones dispares entre regiones.

Como hemos visto en estas páginas, la mayor parte de la responsabilidad en la política social recae sobre el Estado, a través de las prestaciones contributivas y no contributivas. En 2010, las primeras alcanzan a más de 10 millones de ciudadanos, y las pensiones no contributivas son percibidas por más de dos millones de personas. Esto supone 215,3 ciudadanos por cada mil habitantes, en el caso de las prestaciones contributivas, y 44,1 en el caso de las prestaciones no contributivas. Comparativamente, las RMI son prestaciones mucho más modestas. En 2009 se concedieron a 156.858 personas, lo que supone una tasa de cobertura de 3,4 individuos por mil. El coste total de

estas medidas apenas superaron los 619 millones de euros. A pesar de su escasa importancia relativa, no hay que olvidar que se trata de la última red que existe en el sistema de prestaciones sociales.

Tomando esta situación como referencia, este trabajo utiliza técnicas de microsimulación a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2010. La microsimulación de políticas utiliza modelos y rutinas sobre datos individualizados que permiten reflejar la realidad. Una vez se obtiene este reflejo, pueden modificarse los distintos parámetros del sistema para formular propuestas alternativas. Se pueden ensayar así distintas políticas, experimentar en laboratorio, antes de implementar una reforma sobre la realidad.

A este respecto la microsimulación nos ha permitido hacer comparaciones muy fructíferas. El dato que hemos utilizado de partida, la renta disponible del hogar, recoge el estado de distribución después de que han actuado las RMI. A partir de aquí, podemos simular las prestaciones que se deberían haber concedido, y medir la distancia entre la realidad y una situación ideal, donde se concedieran todas las prestaciones a todo aquel que la necesitara. Evidentemente la diferencia va a reflejar un problema muy frecuente en las prestaciones sociales: la baja tasa de participación en estos programas, el problema del *non take up*.

Pero la simulación de estas políticas ha puesto de manifiesto una característica que no había podido ser explicitada anteriormente: las distintas CCAA difieren en el diseño y el nivel de sus prestaciones, pero también en su implementación. Unas CCAA (especialmente Navarra) presentan unos resultados relativamente cercanos a la situación teórica puesta de manifiesto por la simulación, mientras otras se encuentran muy lejos de ella (Murcia y Castilla-La Mancha). Y en esa distancia intervienen factores relacionados con la implementación práctica de las prestaciones. No todas las CCAA se implican de la misma manera en la puesta en práctica de su correspondiente RMI, y eso se refleja en los datos.

A partir de los datos simulados, podemos determinar la influencia de las RMI sobre los indicadores de pobreza. El resultado más llamativo es que las RMI simuladas no modifican apenas las tasas de pobreza. Sin embargo, sí tienen un impacto importante, en tanto aumentan de manera sustancial la renta media de los beneficiarios. Apenas nadie sale de una situación de pobreza, pero los pobres mejorar sustancialmente su renta, aunque como de costumbre las diferencias entre regiones son muy importantes. Es decir, la incidencia de la pobreza no se reduce, pero sí lo hace la intensidad.

Hasta el momento nos hemos dedicado a intentar reproducir la realidad. Sin embargo, para evaluar las diferencias entre las distintas RMI hemos considerado interesante el siguiente ejercicio: aplicamos cada RMI de cada CCAA a toda España, de manera que se muestren las diferencias en su diseño, ya que ahora aplicamos cada RMI sobre la misma población. Sobresale por su generosidad la prestación Navarra, y por su escasez, la prestación de Ceuta.

Después de un análisis de las diferencias entre las distintas legislaciones, el siguiente paso no puede ser otro más que la formulación de una propuesta. Desde el punto de vista teórico, las RMI por CCAA son distintas, pero no tan distintas. Las estructuras de las prestaciones son muy similares, y no sería muy costoso llegar a acuerdos para su homogeneización. El hecho de diseñar 19 prestaciones distintas, con sus correspondientes legislaciones y aparatos burocráticos resulta costoso, máxime cuando las diferencias en el diseño no son tan importantes. Lo que resulta más determinante es el nivel de la prestación. Los niveles son muy distintos, pero no proponemos su igualación. Primero porque pensamos que cada CCAA tiene el derecho a determinar el nivel de la RMI que le parezca más oportuno. Pero también porque si el criterio para su evaluación es la modificación en los niveles de pobreza, una RMI homogénea resultaría poco adecuada. Como hemos comprobado a través de una simulación, unas CCAA, las más ricas, apenas modificarían estos niveles mientras que otras deberían enfrentarse a prestaciones con un coste insalvable. No parece lógico tratar de la misma manera a un hogar en el País Vasco o Navarra, que hacerlo en Extremadura o Canarias. La misma prestación apenas tendría efecto en las primeras comunidades, y resultaría extraordinariamente costosa en las segundas.

A la vista de lo anterior, la dificultad de establecer una propuesta idéntica en toda España, hemos ensayado otra formulación distinta. Se trata de establecer una RMI común en todo el territorio español, pero sobre la que cada CA pueda fijar su nivel discrecionalmente. Es lo que hemos ensayado en la propuesta de microsimulación de una prestación diferencial, de manera que el resultado sea homogéneo desde otro punto de vista. Si la renta media, y el umbral de pobreza, son tan dispares en función de las CCAA, cada una de ellas debería fijar su RMI para reducir esa pobreza en la misma medida. Esta política, mucho menos costosa en su diseño pero que permite la discrecionalidad de cada CA, tiene unos efectos mucho más potentes, para un coste dado, que una política idéntica en todo el territorio. Como era de esperar, esta propuesta diferencial no tiene efecto alguno sobre el umbral de pobreza habitual (el 60% de la renta mediana). Ahora bien, no es éste el objetivo de estas prestaciones, dado su diseño, si no evitar la pobreza extrema. Si elegimos como umbral de pobreza el 40% de la renta mediana, los resultados cambian radicalmente: esta propuesta reduciría la pobreza

extrema desde un 9,1% inicial al 2,8% para el conjunto de España. De nuevo los resultados no son homogéneos: existe una gran reducción de pobreza en Murcia y Melilla, mientras que en Galicia, las dos Castillas y el País Vasco es muy baja. El mismo resultado se produciría respecto a la intensidad de la pobreza. Estos resultados tendrían un coste muy superior al actual. Si recibieran esta prestación todos los que tienen derecho a ella supondría un coste de algo más de 7.600 millones de euros, algo más del doble que con la legislación actual y una tasa de participación del cien por cien (3.353 millones de euros). Sin embargo, como se pone de manifiesto en este trabajo las mejoras serían sustanciales. Por otro lado, manteniendo la discrecionalidad de cada CA, la fijación del nivel de prestación pondría claramente de manifiesto su implicación respecto a este problema, ya que el diseño de la RMI sería idéntico en todas las CCAA.

El resumen, el panorama que dibujan las actuales RMI es un panorama algo caótico, donde la tasa de participación de los hogares es alarmantemente baja. La variabilidad en esta participación hace sospechar que la puesta en práctica no es idéntica en todas las Comunidades Autónomas. Probablemente un cambio en el sentido de homogeneizar las estructuras de las RMI añadiría simplicidad y reduciría costes, sin que necesariamente lo niveles tengan que ser idénticos. A este respecto hemos formulado una propuesta diversificada que obtendría unos excelentes resultados en la reducción de la pobreza extrema.

9 Bibliografía

Adiego, M.; Cantó, O.; Levy, H.; Paniagua, M.M. y López, T. (2011). EUROMOD Country Report. Spain (ES). Mimeo, 30/12/2011

Arriba, A. (1999). "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España". Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 99–09, en http://digital.csic.es/bitstream/10261/1559/1/dt-9909.pdf

Arriba, A. (2009). Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: Una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis De Políticas Publicas,* (2), 81-100.

Arriba, A., y Guinea, D. (2009). Protección social, pobreza y exclusión social: El papel de los mecanismos de protección de rentas. *VI informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en españa* (1st ed., pp. 325-346) Cáritas Española, Editores : Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA.

Ayala, L. (2004). Las políticas contra la pobreza (II): Experiencias europeas y realidad española. En J. A. Gimeno Ullastres (Ed.), *Exclusión social y estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Ayala, L. Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2012). Drawing the poverty line: do regional thresholds make a difference?. *XIX Encuentro de Economía Pública*, Santiago de Compostela, en http://www.usc.es/congresos/xix-eep/descargas/papers/1A2.pdf

Ayala, L. (2012). Evaluación de las políticas contra la pobreza. Mimeo

Beckerman, W. (1979). The impact of income maintenance payments on poverty in Britain, 1975. *The Economic Journal, 89*(354), pp. 261-279.

Ben-Shalom, Y., Moffitt, R. A., y Scholz, J. K. (2011*).* An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States. *National Bureau of Economic Research.*

Busilacchi, G. (2008). "The different regimes of minimum income policies in the enlarges Europe". *XII International Congress of BIEN*, Dublin, en www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/4cigianlucabusilacchibienlargedeurope.doc

Consejo Económico y Social (2009). Pobreza y rentas mínimas de inserción: Situación y perspectivas. Cauces: Cuadernos Del Consejo Económico y Social, (9), 40-51.

Currie, J. (2004). The Take up of Social Benefits. NBER Working Paper, No. 10488.

De Giorgi, G. y Pellezzari, M. (2006). Welfare migration in Europe and the cost of a haRRMMonised social assistance. IZA Discussion Paper, nº 2.094, en http://ftp.iza.org/dp2094.pdf

Del Río, C., Cantó, O., y Gradín, C. M. (2003). La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el período 1985-1995. Hacienda Pública Española, (167), 87-119.

Dirección General de Política Social (2010). Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2009. Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid.

Dirección General de Política Social (2011). Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2010. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid.

Fuenmayor, A., y Granell, R. (2009). Registros fiscales y encuestas: Ventajas e inconvenientes. En F. Picos Sánchez, y S. Díaz de Sarralde Míguez (Eds.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio* (pp. 39-52). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Hernanz, V., Malherbe, F. y Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries : a review of the evidence. OWCD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 17.

INE (2012). Encuesta de Condiciones de Vida Año 2012. Datos provisionales. *Notas de prensa,* 22 de octubre.

Jenkins, S. P., y Micklewright, J. (2007). New directions in the analysis of inequality and poverty. *ECINEQ WP 2007 – 71,* (71), 1-41.

Jenkins, S. P. (2006). Estimation and interpretation of measures of inequality, poverty, and social welfare using stata. (16)

Levy, H., y Mercader, M. (2005). El impacto de los subsidios asistenciales en España. el sistema actual y posibles alternativas de reforma. In J. Ruiz-Huerta Carbonell (Ed.), *Políticas públicas y distribución de la renta* (pp. 639-672). Madrid:

Moreno, G. (2010). Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: El caso vasco dentro del contexto español y europeo. *Revista De Fomento Social,* (259), 471-490.

Nueva Tribuna (2012): "¿En qué comunidades hay un mayor porcentaje de economía sumergida?, 29 de enero. Obtenido de Internet: <nuevatribuna.es>

10 Índice de figuras y cuadros

10.1 Figuras

Figura 1. Diagrama de Venn del indicador AROPE 16

Figura 2. Evolución de la Población en Riesgo de Pobreza y Exclusión Social (AROPE) 18

Figura 3. Umbrales de pobreza y renta media de los pobres en la U. Europea 2010 (€)..... 22

Figura 4. Evolución de la Tasa de Privación Material Severa en Europa y España..... 27

Figura 5. Evolución de los hogares con muy baja intensidad de trabajo en Europa y España..... 29

Figura 6 . Componentes e intersecciones del indicador AROPE en 2010 (%) 31

Figura 7. Eficiencia en la lucha contra la pobreza 37

Figura 8. Evolución del gasto en protección social en Europa (% PIB)..... 40

Figura 9. Gasto en protección social, 2009 (% del PIB) 41

Figura 10. Riesgo de pobreza antes y después de prestaciones sociales, 2010..... 42

Figura 11. Composición de las ayudas por funciones, en porcentaje del PIB. 2009 44

Figura 12. Tipo de prestaciones sociales, 2009 45

Figura 13. La protección en España. Beneficiarios de prestaciones contributivas 49

Figura 14. La protección social en España. Beneficiarios prestaciones no contributivas 50

Figura 15. Cuantía Teórica de las prestaciones en las CCAA y escalas de equivalencia implícitas, en función del número de individuos del hogar. 2009 64

Figura 16. Beneficiarios y cuantía media de las RMI 68

Figura 17. Significado de la simulación. Aumento de las rentas medias 83

Figura 18. Ratios dato simulado / dato real, para beneficiarios y gasto, por CCAA. 2009..... 86

Figura 19. Gasto por habitante real y potencial. 2009 (€) 91

Figura 20. Incidencia de la pobreza según el umbral 96

Figura 21. Diagrama de Venn de las RMI en función del indicador AROPE 100

Figura 22: Simulación de las legislaciones autonómicas al total nacional: prestación media 107

Figura 23: Simulación de las legislaciones autonómicas al total nacional: número de hogares beneficiarios 108

Figura 24. Propuesta RMI 'homogénea' 122

10.2 Cuadros

Cuadro 1. Indicador AROPE 2010 según características de los hogares 19

Cuadro 2. Indicador AROPE por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)..... 20

Cuadro 3. Incidencia e intensidad de la pobreza en la Unión Europea 2010 (%) 23

Cuadro 4. Intensidad de la pobreza monetaria por CCAA. Evolución 2008-2010 (%) 24

Cuadro 5. Pobreza monetaria por CCAA con umbrales regionales. 2010..... 26

Cuadro 6. Privación material severa por CCAA. Evolución 2008-2010 (%) 28

Cuadro 7. Hogares con muy poca intensidad de trabajo por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)..... 30

Cuadro 8. La trampa de la pobreza 35

Cuadro 9. Descripción del sistema de protección social en España..... 48

Cuadro 10. Beneficiarios de prestaciones contributivas en 2010 por CCAA..... 51

Cuadro 11. Beneficiarios de prestaciones no contributivas en 2010 por CCAA..... 51

Cuadro 12. Prestaciones contributivas 2010 (prestaciones/1000 habitantes)..... 52

Cuadro 13. Prestaciones no contributivas 2010 (prestaciones/1000 habitantes)..... 53

Cuadro 14. Modelos de Renta Mínima Garantizada 55

Cuadro 15. Características de las rentas mínimas de inserción en las CCAA 58

Cuadro 16. Beneficiarios y cuantía media RMI por CCAA. 2009-2010..... 69

Cuadro 17. Titulares y otros beneficiarios de RMI por CCAA. 2009..... 71

Cuadro 18. Características de los perceptores de RMI. 2009 72

Cuadro 19. Hogares que reciben RMI (estimado) e ingresos por asistencia social (observaciones de la muestra) 81

Cuadro 20. Comparación simulación RMI (con renta disponible) y datos oficiales. 2009 84

Cuadro 21. Diferencias en la aplicación de las RMI. Algunas hipótesis 87

Cuadro 22. Correlaciones entre la ratio de beneficiarios y significatividad 88

Cuadro 23. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Indicadores de Incidencia 94

Cuadro 24. Número de pobres y renta media. Umbral Nacional 95

Cuadro 25. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Indicadores de Intensidad 97

Cuadro 26. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Ratio Combinada 98

Cuadro 27. Número de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE 99

Cuadro 28. Porcentaje de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE 101

Cuadro 29. Cobertura de las RMI en función el indicador AROPE 102

Cuadro 30. Simulación de las legislaciones autonómicas al total nacional 106

Cuadro 31. Indicadores de Incidencia. Renta media de los pobres 110

Cuadro 32. Indicadores de Intensidad. Ratio Combinada 111

Cuadro 33. Número de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE 112

Cuadro 34. Porcentaje de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE 113

Cuadro 35. Cobertura de las RMI en función el indicador AROPE 114

Cuadro 36. Umbrales de pobreza monetaria por CCAA y Cuantía Teórica de la RMI para un individuo 117

Cuadro 37. Fijación del porcentaje sobre la cuantía teórica 120

Cuadro 38 Características de la propuesta 'homogénea' 121

Cuadro 39. Propuesta ‘homogénea’ 121

Cuadro 40. Propuesta ‘homogénea’ sin límite superior de edad. Cambios respecto a la propuesta original 123

Cuadro 41. Umbrales de pobreza regionales y fijación RMI 125