

Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza

Amadeo Fuenmayor Fernández y Rafael Granell Pérez
Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia

XX Encuentro de Economía Pública. Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013

Estado del Bienestar: sostenibilidad y reformas

Resumen:

Las rentas mínimas de inserción constituyen el último eslabón del sistema de protección contra la pobreza y la exclusión social en España. En este trabajo analizamos sus características y simulamos la normativa de cada una de las Comunidades Autónomas sobre estas prestaciones. Existe una gran diferencia entre los datos reales y los que hemos obtenido de la simulación, lo que indica que la instrumentación de estas políticas presenta importantes deficiencias, sobre todo en algunas Comunidades Autónomas. Si se aplicara estrictamente la normativa habría muchos más beneficiarios de estas ayudas, lo que provocaría una reducción de la pobreza y de la exclusión social.

1. Introducción

En España la política de lucha contra la pobreza y la exclusión social se lleva a cabo mediante diversas prestaciones públicas. La labor de la administración central resulta fundamental, gracias a diversas ayudas tanto a nivel contributivo como no contributivo. Sin embargo, estas prestaciones en ocasiones dejan desatendida a una parte importante de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema. Las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA en plural y CA en singular) son las encargadas de suplir estas deficiencias a través de las rentas mínimas de inserción (en adelante RMI), que pretenden garantizar unos ingresos mínimos a aquellas personas que no pueden acceder a otras prestaciones.

En la actualidad todas las CCAA, incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla han establecido diversas prestaciones dirigidas a los ciudadanos que de otra forma quedarían desprotegidos. Aunque la normativa autonómica tiene muchos aspectos comunes, también existen diferencias tanto en los requisitos para acceder a las prestaciones como en la instrumentación práctica de las mismas, lo que se traduce en un nivel de cobertura muy distinto entre los distintos territorios.

En este trabajo pretendemos en primer lugar describir y analizar la situación de las RMI en las distintas comunidades. Partiendo de esta situación real, analizaremos si las rentas mínimas llegan realmente a todos los ciudadanos que las necesitan. Para ello utilizaremos los datos que figuran en la Encuesta de Condiciones de Vida y simularemos los requisitos que figuran en la normativa de cada región. Esta simulación nos permitirá conocer si existen diferencias apreciables entre la situación real y la potencial (derivada de la aplicación de la legislación autonómica). Estas diferencias nos estarán indicando si la instrumentación de las RMI es adecuada o si por el contrario las ayudas alcanzan únicamente a una pequeña parte de los potenciales beneficiarios. Una vez simuladas las RMI potenciales, utilizaremos estos datos para conocer la influencia que tendrían estas ayudas sobre la pobreza y la exclusión social. Es decir, si el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se podría reducir si las RMI alcanzaran a todos aquellos que cumplen los requisitos fijados por las CCAA.

El trabajo se estructura de la forma siguiente. En el próximo apartado se describe la situación de la pobreza y la exclusión social en España, a través de los indicadores que se están utilizando actualmente en la Unión Europea y se exponen los instrumentos con que cuenta nuestro país para hacer frente a esta situación. El tercer epígrafe se dedica a detallar las RMI autonómicas. Partiendo de la diferente configuración de estas ayudas en Europa, se analizan las características que tienen las RMI en cada una de las CCAA españolas. En el cuarto apartado simulamos la normativa de todas las

CCAA para conocer cuál sería la situación potencial si todas las personas que cumplen los requisitos se beneficiaran de estas prestaciones. Posteriormente, utilizamos la información proporcionada por la simulación para analizar los efectos sobre la pobreza y la exclusión social, para dedicar un último apartado a las conclusiones del trabajo.

2. La pobreza y la política de protección social en España

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

La Unión Europea no se ha mostrado insensible a este riesgo y ha elaborado estrategias encaminadas a intentar reducir la pobreza en los años venideros. En la actualidad, la Estrategia Europa 2020 pretende reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. Este objetivo es muy ambicioso, ya que en 2010 el número de personas que estaban en esta situación superaba los 115 millones¹. A pesar del interés de las instituciones europeas, su papel en las políticas de reducción de la pobreza es muy reducido, centrándose en la coordinación de las políticas que deben ser desarrolladas por los distintos Estados Miembros. Por este motivo, el éxito de la reducción de la pobreza dependerá de las políticas adoptadas en cada país. En España, el Programa Nacional de Reformas de 2011² adopta como objetivo reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 (en el período 2009-2019) el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

El concepto de pobreza admite diversas acepciones, que van a influir considerablemente a la hora de elaborar indicadores sobre esta materia. Si bien es cierto que en los países desarrollados tradicionalmente se ha optado por un concepto de pobreza económica relativa basado en la renta de los hogares, en la Estrategia Europa 2020, se ha seguido un criterio multidimensional, elaborando un indicador agregado que recoge a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Este indicador, conocido por sus siglas en inglés (AROPE), recoge a las personas que están en cualquiera de estas tres situaciones:

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

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

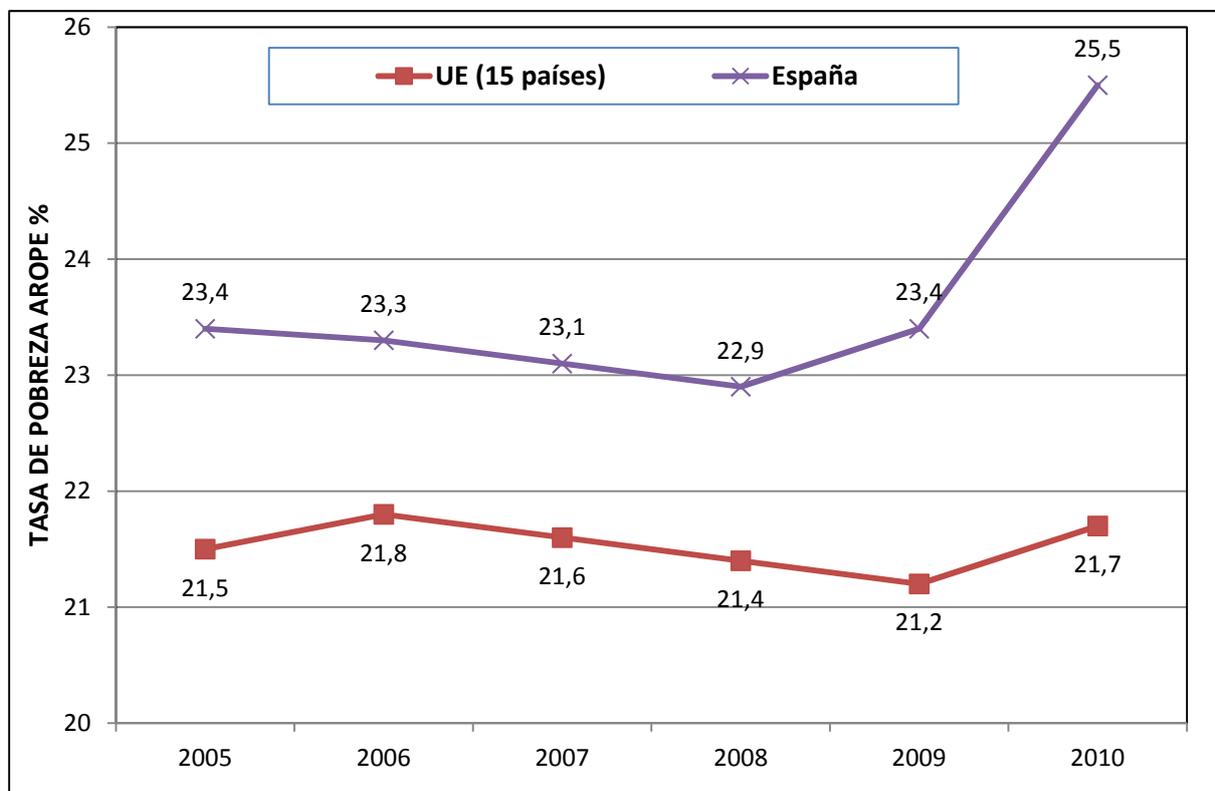
1) Pobreza monetaria. Se trata de un indicador clásico de pobreza económica medido en términos relativos. Este indicador incluye a las personas cuya renta se sitúa por debajo del umbral de pobreza, definido como el 60% de la renta mediana de dicho país.

2) Privación material severa. Este es un indicador absoluto de pobreza, e incluye a los hogares que no tienen acceso al menos a 4 de los 9 bienes o servicios considerados básicos por las instituciones europeas. Estos 9 ítems son los siguientes: pagar el alquiler, la hipoteca o las facturas de agua, luz...; mantener su hogar a una temperatura adecuada; hacer frente a gastos imprevistos; comer carne o proteínas regularmente; ir de vacaciones; tener televisor en color; lavadora; coche; teléfono.

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

En la Figura 1 se expone la evolución del indicador AROPE desde 2005 hasta 2010 (último año disponible en toda Europa), comparando los datos de España con los países de la Unión Europea con los que tenemos más similitudes: los 15 Estados Miembros pertenecientes a la unión antes de 2003.

Figura 1. Evolución de la Población en Riesgo de Pobreza y Exclusión Social (AROPE)



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

En esta figura se observa como la situación en España es ligeramente peor a la de los países de nuestro entorno, con unas ratios de pobreza en torno al 23%. Sin embargo, los efectos de la crisis empiezan a notarse en 2009, pero sobre todo en 2010, donde el indicador AROPE alcanza al 25,5% de la población. Desgraciadamente esta tendencia parece continuar, pues los datos provisionales de 2011, obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida, sitúan este indicador en el 26,7%.

La situación de la pobreza en España no es homogénea, sino que presenta importantes diferencias entre CCAA, como se observa en el Cuadro 1. Si nos centramos en los datos de 2010, apreciamos que existen regiones con unos índices de pobreza muy superiores a la media, como son Ceuta, Extremadura, Murcia, Andalucía y Canarias (todas ellas con ratios superiores al 35%). Un segundo grupo de regiones tiene ratios de pobreza superiores a la media, aunque inferiores al 35%, como son Melilla, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Baleares, mientras que el resto de CCAA se sitúa por debajo de la media española, destacando Navarra, que mantiene tasas de pobreza por debajo del 10%.

Cuadro 1. Indicador AROPE por CCAA. Evolución 2008-2010 (%)

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

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

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

Los países desarrollados han intentado reducir los niveles de pobreza y exclusión social a través de distintos programas de protección social. Las prestaciones derivadas de estos programas pueden clasificarse de la siguiente forma:

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

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

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

La estructura del sistema asistencial español se ha esquematizado en el Cuadro 2, en función del riesgo que se intenta cubrir. Desde este punto de vista, clasificaremos el sistema de protección social en tres ámbitos: instrumentos destinados a la cobertura del riesgo de vejez, del riesgo de incapacidad o supervivencia, y del riesgo de desempleo. El español es un sistema público, con una modalidad contributiva y otra no contributiva.

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

Cuadro 2. Descripción del sistema de protección social en España

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

Fuente: elaboración propia

3. Las rentas mínimas de inserción de las CCAA

3.1. La situación en los países europeos

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

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

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

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

Cuadro 3. Modelos de Renta Mínima Garantizada

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

Fuente: Busilacchi (2008)

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

Pellezzari (2006) han propuesto una renta mínima europea idéntica para todos los ciudadanos de la Unión.

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

3.2. Características de las rentas mínimas de inserción en España

Las rentas mínimas de inserción comenzaron a plantearse en España a finales de los años 80 del pasado siglo. En estos primeros momentos se abogaba por un sistema centralizado con una regulación común para toda España, que sin embargo no se llegó a desarrollar. La falta de un instrumento estatal dejaba desprotegidos a determinados grupos de riesgo, lo que llevó a los gobiernos regionales a tratar de rellenar el hueco, de manera improvisada y sin ningún mecanismo de coordinación, lo que provocó diferencias muy importantes en requisitos, cuantías y derechos³.

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

Todas estas rentas autonómicas tienen características en común pero también múltiples diferencias. Las semejanzas se refieren fundamentalmente a los objetivos pretendidos por este tipo de programas. Un primer objetivo es el de ayudar financieramente a las personas o familias que se encuentren en una situación económica muy desfavorable. En este sentido actúan como una renta mínima garantizada. Pero a este primer objetivo se une el de inserción. Los receptores de estas ayudas deben participar en programas de inserción laboral, social o educativa que les permita salir de la situación de pobreza y exclusión en la que se encuentran. Aunque cada región ha establecido sus propias condiciones de inserción, entendemos que las diferencias no son significativas.

Donde sí existen diferencias evidentes es en el resto de requisitos necesarios para obtener esta prestación como en el cálculo de la cuantía que corresponde a cada beneficiario. Estas diferencias se detallan en el Cuadro 4. Los requisitos se refieren al año 2009.

³ Arriba (1999) describe el proceso de implantación de las rentas mínimas de inserción en España.

Cuadro 4. Características de las rentas mínimas de inserción en las CCAA en 2009

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

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

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

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

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

NOTAS:

CT Cuantía Teórica

PB Prestación Básica

El signo + a la derecha del número de individuos indica un tope a la cuantía teórica por encima de ese número. Los puntos suspensivos indican que el importe sigue creciendo con el número de individuos en el hogar.

MA Miembro adicional

SMI 624 Salario Mínimo Interprofesional mensual

SMI' 728 Salario Mínimo Interprofesional anual dividido entre 12

PNC 336,33 Importe de la Prestación No Contributiva

IPREM 527,24 Indicador Público de Rentas de Efecto Múltiple mensual

IPREMP 615,11 IPREM anual con pagas dividido entre 12

P Prestación

MB Módulo Básico

REAL DECRETO 2128/2008, de 26 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2009 (BOE de 30/12)

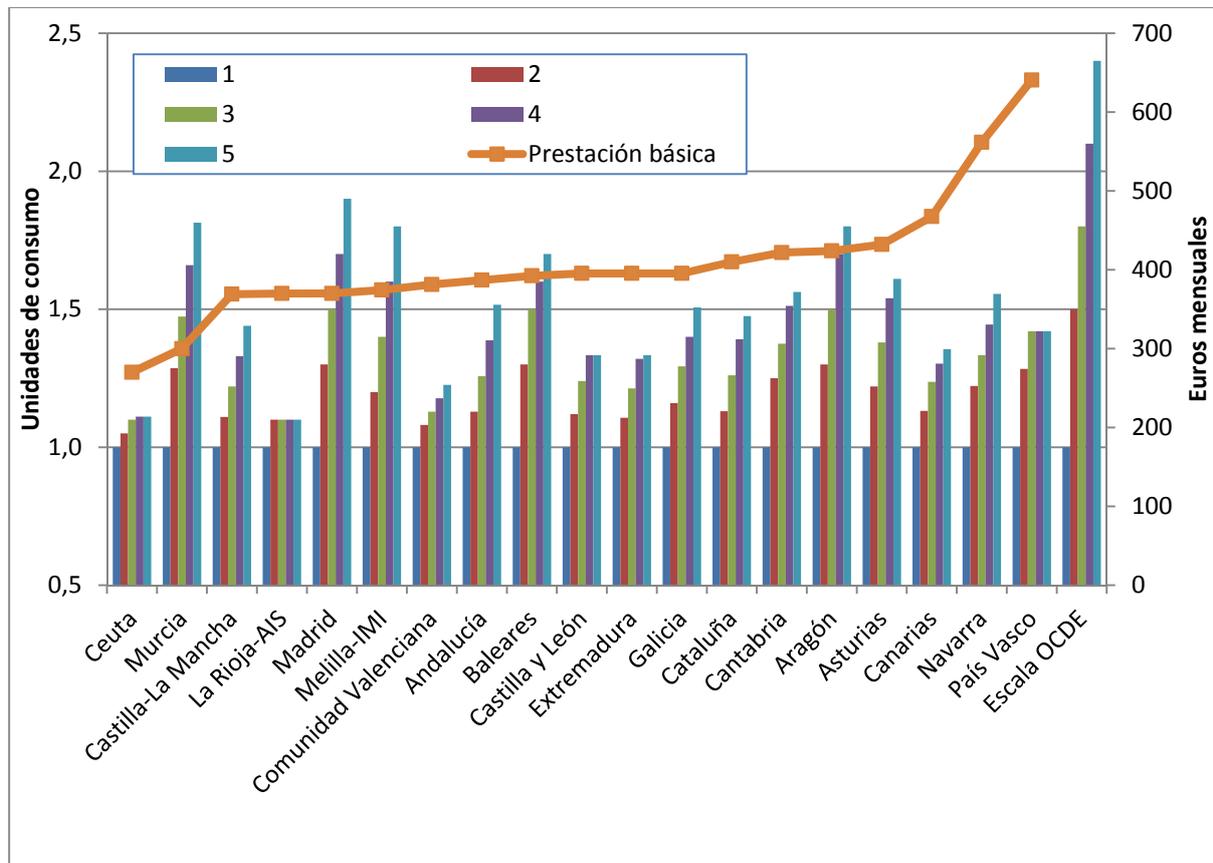
D.A. 28ª Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE de 24/12)

Fuente: Dirección General de Política Social (2010), normativa autonómica y elaboración propia.

Como vemos en el cuadro anterior, la práctica totalidad de las RMI se regulan a partir de lo que podríamos denominar la Cuantía Teórica. A través de esta variable, se determina el nivel de renta mínimo que se entiende debería tener un hogar. Esta cuantía teórica se establece en relación a algún tipo de indicador, o como una cantidad fija. El indicador más utilizado es el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, bien en su importe mensual (IPREM, 527,24€; utilizado en Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, o el IMI en la Rioja), bien dividiendo entre 12 mensualidades el importe anual con pagas extras (IPREMP en la tabla, 615,11€; Canarias, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana). Sin embargo, algunas comunidades continúan utilizando como referencia el Salario Mínimo Interprofesional, en su importe mensual (SMI 6.244€ en 2009; es el caso de Andalucía, Melilla o Navarra) o como la doceava parte del importe anual con pagas extras (SMI' en la tabla, 728€; País Vasco). Otras regiones parten de una prestación básica discrecional (en el caso de Asturias, Baleares, Ceuta, Cataluña, Madrid, Murcia). Incluso una comunidad, La Rioja, utiliza como referencia a una de sus dos figuras relacionadas con la RMI el importe de la Prestación No Contributiva (336,33€ para el año 2009). La utilización de una cantidad fija supone mayor discrecionalidad para las autoridades autonómicas, que en cada ejercicio deciden cuál es la base de todo el cálculo. Sin embargo, cuando una CA liga su RMI a un indicador, se compromete de alguna manera a mantener esta prestación ligada a la evolución de la variable de referencia.

En la Figura 2 puede compararse la cuantía de los importes establecidos en cada CCAA. Son las cuantías teóricas estipuladas por la normativa para las unidades de convivencia de un solo individuo (representados por la línea naranja con el eje a la derecha). Destacan positivamente los importes del País Vasco y Navarra, y negativamente las cantidades estipuladas para Ceuta y Murcia. En las restantes CCAA las cuantías oscilan relativamente poco, entre 370 y 470 euros mensuales.

Figura 2. Cuantía Teórica de las prestaciones en las CCAA y escalas de equivalencia implícitas, en función del número de individuos del hogar. 2009



Fuente: elaboración propia

La Cuantía Teórica varía, en general, con el número de miembros de la unidad de convivencia. Habitualmente al primer miembro se le concede un peso de referencia, que se va reduciendo conforme aumenta el número de individuos en el hogar. El diseño de estas “escalas de equivalencia” implícitas es completamente discrecional y está también reflejado en la Figura 2, representado en el eje de la izquierda. Los bloques correspondientes a cada CCAA reflejan el cambio de la prestación básica respecto a la cantidad estipulada para un hogar con un solo individuo. Como puede apreciarse, las escalas de equivalencia implícitas son muy inferiores a las Escala de la OCDE⁴, la más utilizada en los estudios. Destacan por su mayor consideración familiar Murcia, Madrid, Melilla-IMI, Baleares, Aragón y Asturias. Por el contrario, presentan un esquema de prestaciones mucho más plano comunidades como Ceuta, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Merece la pena comentar el caso de Cataluña, que modula la fijación de la cuantía teórica en función de otras variables, como son la presencia de hijos menores de 16 años, o hijos con un grado de minusvalía igual o superior al 33%,

⁴ Para la realización de este cuadro se ha considerado la Escala de la OCDE modificada, tal y como se considera en la ECV 2010. En concreto dicha escala asigna un valor 1 al primer adulto, 0,5 a los restantes adultos del hogar y 0,3 a los niños menores. Hemos considerado un hogar de referencia con dos adultos, considerando niños a los demás componentes.

la consideración de familia monoparental, o la existencia de hogares constituidos por una persona sola dependiente.

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

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

En algunas regiones se realizan esfuerzos tendentes a limitar este problema. Por ejemplo, en Cataluña se resta de la cuantía teórica el importe de las rentas en su totalidad, salvo en el caso de los rendimientos de trabajo, que se deducen de la cuantía teórica en un 75%. De esta manera, un hogar unipersonal sólo tendrá derecho a la prestación si su renta es menor a 410€, pero este importe subirá hasta 547€ si se trata de rendimientos del trabajo. En la Comunidad Valenciana, por su parte, se reducen las rentas en un importe fijo de 10 euros, independientemente de su origen. En este caso se trata más bien de una especie de mínimo sin demasiado sentido.

En algunos casos las rentas mínimas están sujetas a unos importes mínimos o máximos. El importe mínimo tiene por objeto evitar prestaciones de unos pocos euros al mes, mientras que el importe

máximo supone un techo adicional al establecido en la fijación de la cuantía teórica. El importe máximo sólo tiene sentido cuando la cuantía teórica no tiene límite (Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana), o como freno a la prestación cuando existan rentas en el hogar.

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

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

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

4. Simulación de las rentas mínimas de inserción de las CCAA

4.1. Metodología

En este apartado vamos a realizar una simulación de las RMI de cada CA. 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 Statistics 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. Todas las variables referidas a ingresos son anuales y corresponden a 2009, motivo por el cual centraremos todo el análisis en este año⁵. La ECV, cuyas ventajas e inconvenientes se pueden consultar en Fuenmayor y Granell (2009), 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.

Para realizar una simulación de las RMI necesitamos partir de una variable representativa de la renta del hogar. Para ello deberíamos 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, por lo que finalmente nos hemos tenido que basar únicamente en la variable hy002, que ya incluye las RMI que haya podido percibir el hogar. Es decir, lo que simularemos será la RMI adicional que se derivaría de aplicar la normativa de cada región.

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:

⁵ 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.

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 a la unidad. Pero como hemos comentado, esto sólo se produce en Cataluña. El importe de la prestación así calculada, puede estar sometido a límites mínimo y máximo, que tendremos en cuenta en la simulación.

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).

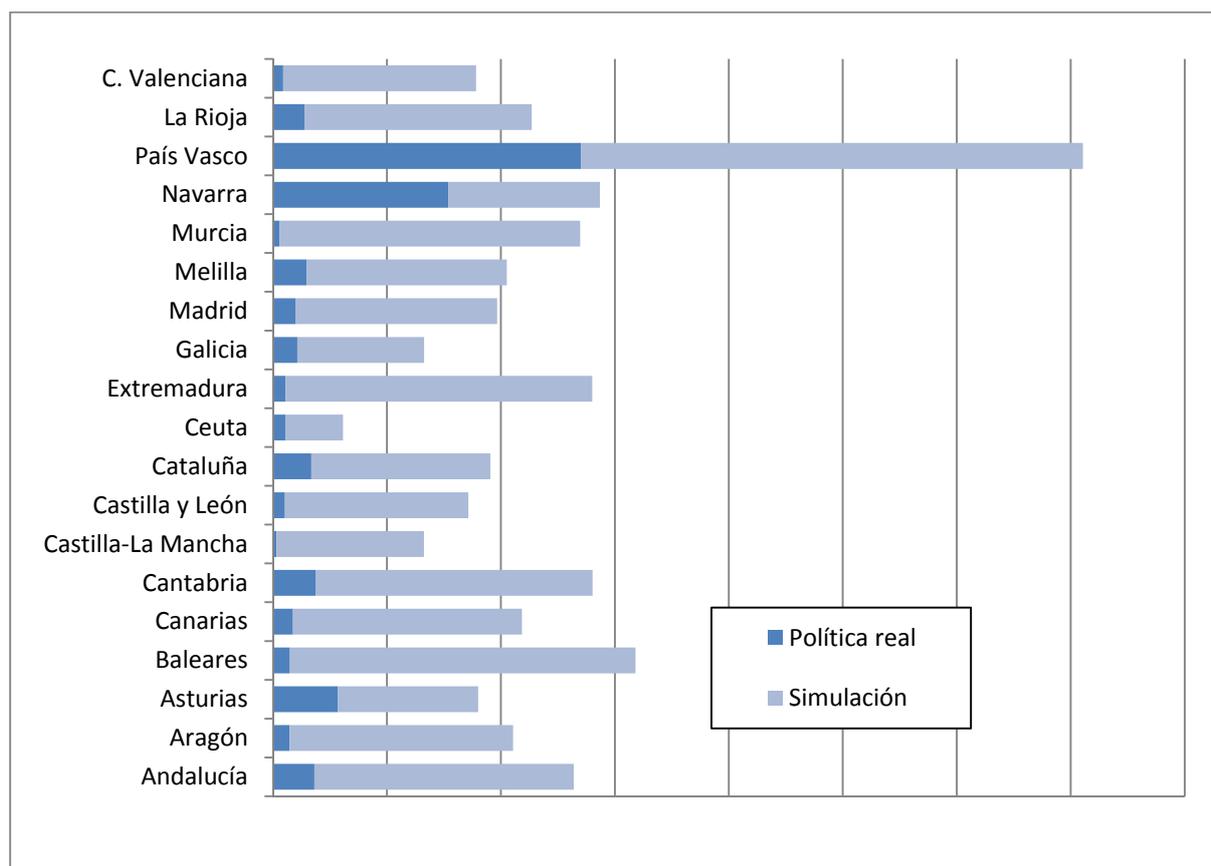
4.2. Simulación

Como hemos comentado anteriormente, nuestra simulación parte de la Renta disponible total del hogar (hy002). 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. De alguna manera sería el estado final ideal, dado el diseño de cada instrumento.

La Figura 3 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 embargo hay una diferencia sustancial entre ambas: el camino que le queda por recorrer a Navarra es mucho más breve que el del País Vasco.

Figura 3. Significado de la simulación. Aumento de las rentas medias



Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 5 presentamos los 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 CCAA⁶. Las dos últimas columnas sirven de comparación de datos reales y datos simulados.

⁶ Dirección General de Política Social (2010).

Cuadro 5. Comparación simulación RMI y datos oficiales. 2009

	Estimación propia			Datos Oficiales		Ratio hogares	Ratio coste
	Hogares	Media mensual	Coste total anual	Hogares	Coste total anual		
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€ más⁷. 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 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 gasto⁸.

⁷ 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.

⁸ Adiego et al. (2010), Table 20 (p. 120) y Table 21 (p. 122).

Respecto al número de beneficiarios, nuestras estimaciones pueden estar claramente por encima de la realidad, por dos motivos. En primer lugar, por 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. 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. 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.

El segundo problema, claramente el meollo de la cuestión, es el problema del bajo nivel de participación, también conocido como *non take up* (Currie, 2004). Se destaca que en determinados instrumentos una buena parte de los ciudadanos que teóricamente tiene derecho a participar, en realidad no lo hacen. Se destacan al respecto tres grandes causas.

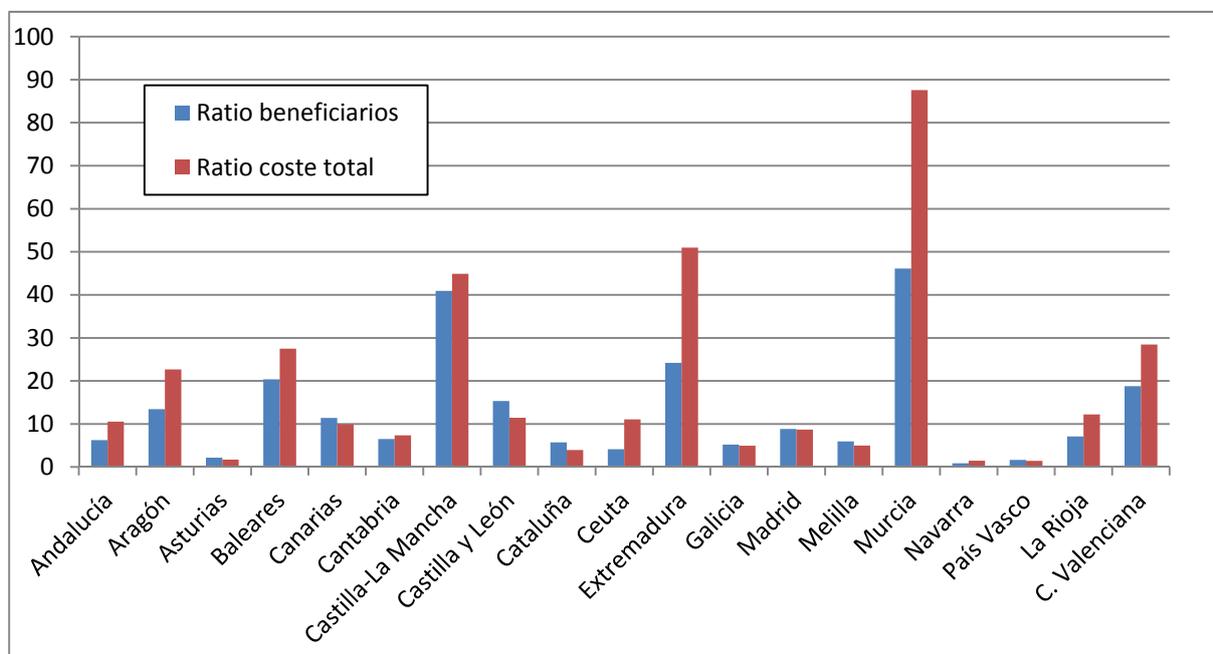
En primer lugar, el efecto estigmatizador asociado a la prestación. Muchos instrumentos, entre los que se encuentra la RMI, tienen un rechazo social importante, lo que convierte su solicitud y percepción en un estigma. El solicitante se siente culpable por esta prestación, lo que hace que su demanda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

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

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

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 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 4.

Figura 4. Ratios dato simulado / dato real, para beneficiarios y gasto, por CCAA. 2009



Fuente: elaboración propia

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

5. 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, 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.

5.1. 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, 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. Para ello vamos a considerar el umbral de pobreza más utilizado en los últimos años y que también se emplea en la elaboración del indicador AROPE, el 60% de la renta mediana, que ascendía a 7.818€ en 2009. Los datos de incidencia, así como la renta media de los que se sitúan bajo el umbral se muestran en el Cuadro 6.

Los resultados son aparentemente muy negativos al reducirse la pobreza únicamente un 0,01%, lo que equivaldría a menos de 7.000 personas (sobre un total cercano a 9,5 millones). Además, esta reducción estaría concentrada en una única región, el País Vasco, que vería disminuido 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*.

Cuadro 6. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Incidencia

CCAA	Ratio de Incidencia			Renta Media Pobres			
	R.Real	R. Potencial	↓%	R. Real	R.Potencial	↑	↑%
Andalucía	30,10%	30,10%	0%	4.536	4.939	403	8,9%
Aragón	13,60%	13,60%	0%	4.176	4.990	814	19,5%
Asturias	12,28%	12,28%	0%	4.626	5.182	556	12,0%
Baleares	20,57%	20,57%	0%	4.189	5.017	828	19,8%
Canarias	31,09%	31,09%	0%	5.108	5.434	326	6,4%
Cantabria	17,25%	17,25%	0%	4.504	5.230	727	16,1%
Castilla-La Mancha	27,79%	27,79%	0%	4.750	5.035	285	6,0%
Castilla y León	21,01%	21,01%	0%	4.227	4.684	456	10,8%
Cataluña	15,27%	15,27%	0%	4.212	4.814	602	14,3%
Ceuta	34,32%	34,32%	0%	4.499	4.564	65	1,4%
Extremadura	38,24%	38,24%	0%	4.801	5.134	333	6,9%
Galicia	16,85%	16,85%	0%	4.740	5.109	369	7,8%
Madrid	13,63%	13,63%	0%	4.089	4.821	732	17,9%
Melilla	27,63%	27,63%	0%	3.955	4.286	331	8,4%
Murcia	29,21%	29,21%	0%	3.784	4.298	514	13,6%
Navarra	7,29%	7,29%	0%	3.897	4.983	1.086	27,9%
País Vasco	11,62%	11,29%	0,33%	3.762	5.703	1.941	51,6%
La Rioja	20,55%	20,55%	0%	4.223	4.784	561	13,3%
C. Valenciana	20,07%	20,07%	0%	4.257	4.737	480	11,3%
TOTAL	20,73%	20,72%	0,01%	4.410	4.931	521	11,8%

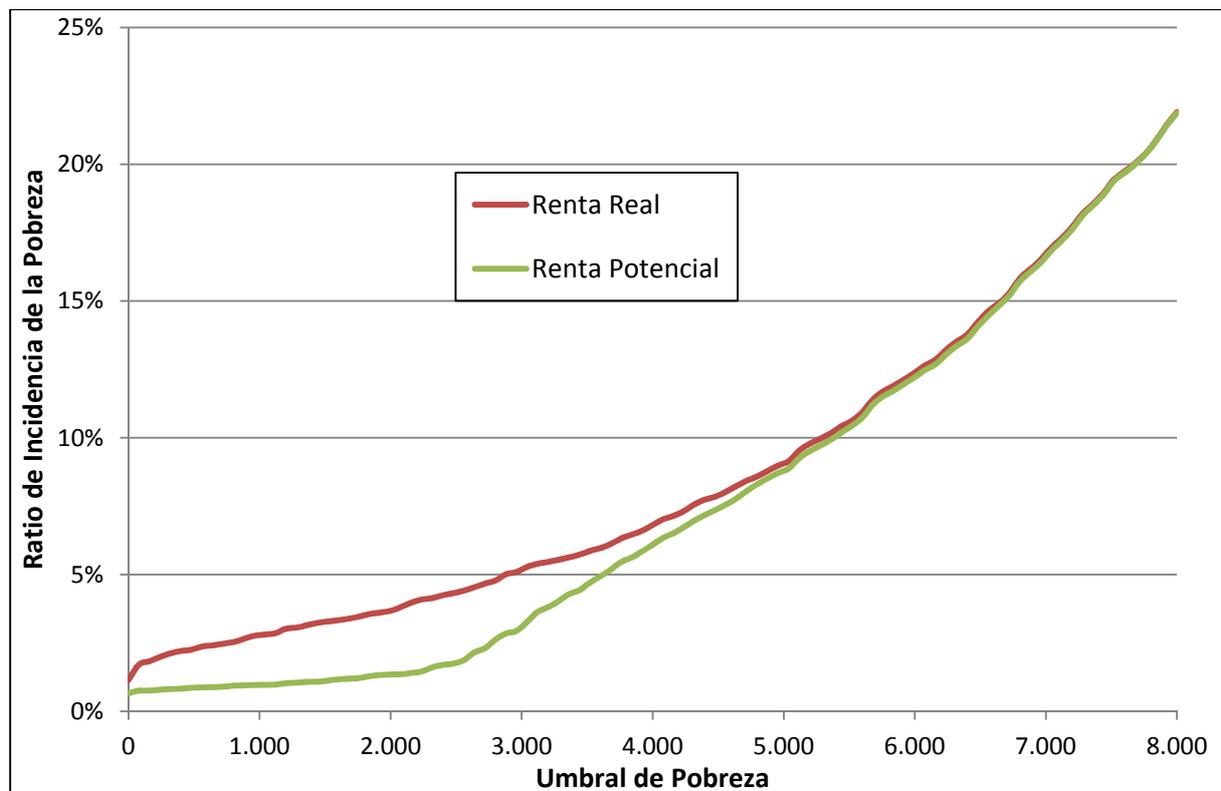
Fuente: elaboración propia

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 las últimas columnas del cuadro. 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.

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. Sin embargo, si quisiéramos centrarnos en los efectos sobre la pobreza extrema podríamos haber elegido un umbral más reducido. En la Figura 5 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 5. 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 6. Los resultados sobre intensidad de la pobreza se exponen en las tres primeras columnas del Cuadro 7, mientras que las tres últimas recogen la ratio combinada, que consiste en multiplicar las ratios de incidencia e intensidad.

La intensidad de la pobreza sí que se reduce de forma significativa en nuestra simulación. 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. 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.

Cuadro 7. Efectividad en la lucha contra la pobreza. Indicadores de Intensidad

CCAA	Ratio de Intensidad			Ratio Combinada		
	Renta Real	Renta Potencial	↓%	Renta Real	Renta Potencial	↓%
Andalucía	42,0%	36,8%	5,2%	12,6%	11,1%	1,6%
Aragón	46,6%	36,2%	10,4%	6,3%	4,9%	1,4%
Asturias	40,8%	33,7%	7,1%	5,0%	4,1%	0,9%
Baleares	46,4%	35,8%	10,6%	9,5%	7,4%	2,2%
Canarias	34,7%	30,5%	4,2%	10,8%	9,5%	1,3%
Cantabria	42,4%	33,1%	9,3%	7,3%	5,7%	1,6%
Castilla-La Mancha	39,2%	35,6%	3,6%	10,9%	9,9%	1,0%
Castilla y León	45,9%	40,1%	5,8%	9,6%	8,4%	1,2%
Cataluña	46,1%	38,4%	7,7%	7,0%	5,9%	1,2%
Ceuta	42,5%	41,6%	0,8%	14,6%	14,3%	0,3%
Extremadura	38,6%	34,3%	4,3%	14,8%	13,1%	1,6%
Galicia	39,4%	34,7%	4,7%	6,6%	5,8%	0,8%
Madrid	47,7%	38,3%	9,4%	6,5%	5,2%	1,3%
Melilla	49,4%	45,2%	4,2%	13,7%	12,5%	1,2%
Murcia	51,6%	45,0%	6,6%	15,1%	13,2%	1,9%
Navarra	50,2%	36,3%	13,9%	3,7%	2,6%	1,0%
País Vasco	51,9%	27,1%	24,8%	6,0%	3,1%	3,0%
La Rioja	46,0%	38,8%	7,2%	9,4%	8,0%	1,5%
C. Valenciana	45,5%	39,4%	6,1%	9,1%	7,9%	1,2%
TOTAL	43,6%	36,9%	6,7%	9,0%	7,7%	1,3%

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la ratio combinada, aunque sufriría una disminución 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, otras comunidades como Baleares o Murcia también reducirían esta ratio de forma significativa.

5.2. 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 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). Sería muy interesante saber 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 8 representamos los hogares que recibirían la RMI potencial y que se situarían en cada uno de los casos.

Cuadro 8. Número de beneficiarios de RMI en función del indicador AROPE

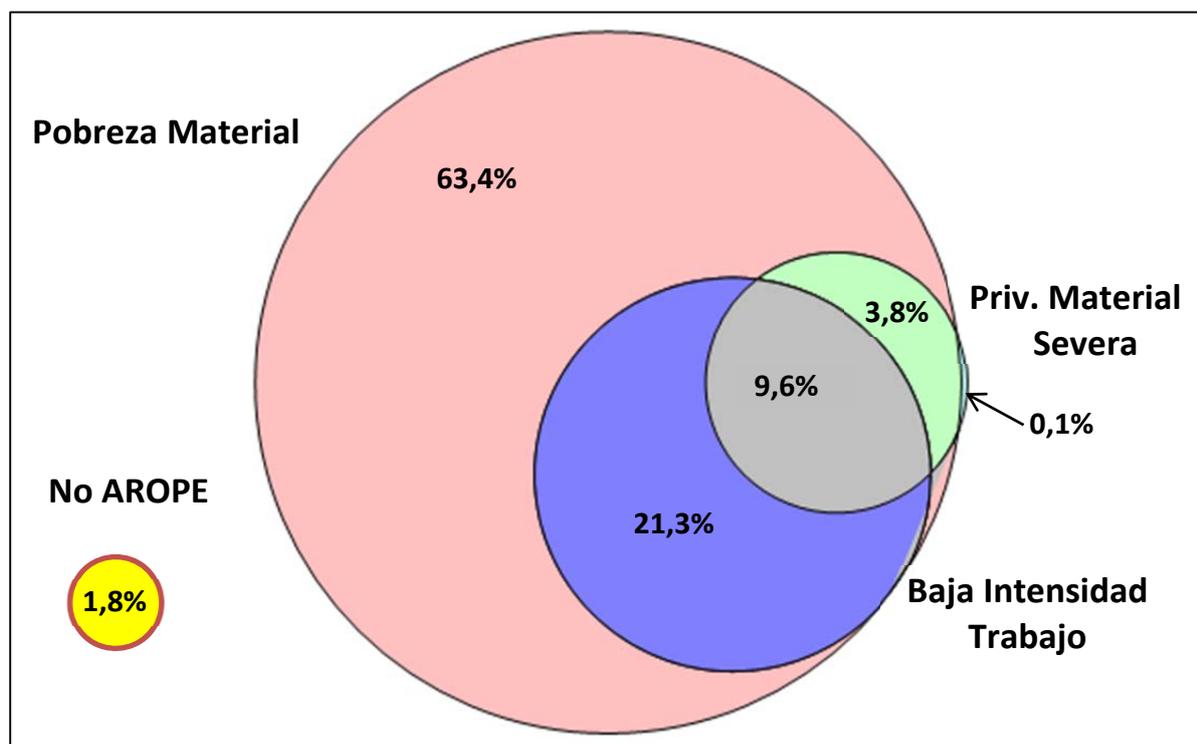
CCAA	Sólo PMon	Sólo PMS	Sólo BIT	PMon +PMS	PMon +BIT	PMS +BIT	PMon +PMS +BIT	NO AROPE	TOTAL
Andalucía	120.608	0	0	4.270	36.978	0	8.213	0	170.069
Aragón	17.037	0	0	220	5.721	0	786	0	23.764
Asturias	15.693	0	0	654	58	0	773	0	17.178
Baleares	25.365	0	0	619	11.367	0	2.085	0	39.436
Canarias	12.363	0	0	192	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 6 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 6. 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.

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.

Cuadro 9. 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

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.

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 6, 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 sabemos cuántos hogares que también están en esta misma situación no recibirían ningún tipo de ayuda. En el Cuadro 10 mostramos esta información.

Cuadro 10. 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

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 CCAA 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 6, 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. Conclusiones

Todas las CCAA españolas han establecido prestaciones destinadas a los colectivos más desfavorecidos bajo la denominación genérica de rentas mínimas de inserción. Aunque existen características comunes, también existen diferencias que se plasman en un número de beneficiarios muy distinto y también en unas cuantías muy dispares entre territorios.

Partiendo de los microdatos de la ECV 2010, hemos simulado la normativa sobre RMI de cada una de las CCAA. Nuestro objetivo era descubrir si las diferencias comentadas en el párrafo anterior se debían a los requisitos exigidos por cada región para poder participar en su programa o bien a la instrumentación práctica de estas ayudas. Los resultados apuntan principalmente al segundo motivo. Si bien es cierto que existen regiones que establecen requisitos más restrictivos que otras, las diferencias son relativamente escasas. Por el contrario, existen enormes divergencias en cuanto a la aplicación práctica de las ayudas. Mientras en comunidades como el País Vasco reciben la ayuda más de la mitad de los que cumplen los requisitos, en otras como Murcia o Castilla-La Mancha solamente las percibe uno de cada 40 beneficiarios potenciales. Estas diferencias pueden ser explicadas en parte por la falta de participación lo que en la literatura especializada se conoce como *non take up*.

Sin embargo, parece que el interés demostrado en la gestión de las RMI también es muy distinto entre CCAA.

La simulación realizada también nos proporciona otros resultados interesantes. En primer lugar, si se aplicaran estrictamente los requisitos de la legislación el número de beneficiarios aumentaría enormemente en España, pasando de los 156.858 hogares actuales a 861.190. Este incremento en el número de perceptores apenas variaría la cantidad media recibida mensualmente que pasaría de 325 a 329 €. El único aspecto negativo derivado de la simulación tiene que ver con el coste que tendrían que soportar las administraciones autonómicas, que aumentaría en 3.354 millones de euros, al pasar de 619 a 3.973 millones de €. Aunque este incremento pueda parecer inalcanzable, realmente no son cifras tan elevadas si se comparan con otras partidas del gasto público. Por otro lado, tanto el número de beneficiarios como el coste no aumentarían igual en unas comunidades que en otras. Aquellas regiones que tienen un sistema mejor implementado, como el País Vasco, no tendrían que aumentar tanto sus prestaciones (en términos relativos) como las que en la actualidad otorgan ayudas a un escaso número de personas, como Murcia o Castilla-La Mancha.

También hemos utilizado los resultados de la simulación para analizar cómo influirían sobre la pobreza y la exclusión social. En cuanto a la pobreza monetaria, es cierto que las ayudas prácticamente no permitirían a ninguna persona salir de la situación de pobreza (entendida como el 60% de la renta mediana). Sin embargo, este resultado no es negativo porque las RMI lo que pretenden es luchar contra la pobreza extrema. Con la simulación efectuada la renta media de estas personas se vería incrementada de forma significativa, lo que sin duda mejoraría enormemente su situación. Este resultado positivo se ve reforzado por los cambios en la intensidad de la pobreza. La aplicación estricta de la normativa permitiría reducir este indicador desde el 43,6% al 36,9%.

Por último, podemos medir de forma indirecta los efectos sobre la exclusión social, gracias al indicador AROPE y sus componentes. Las RMI simuladas irían dirigidas en su práctica totalidad a hogares que cumplen alguno de los requisitos que establece este indicador. Este primer resultado es muy positivo, al indicar que se trata de ayudas efectivas que se dirigen a quién lo necesita. Además, una parte importante de las RMI (9,6%) la recibirían los hogares que están en una situación más preocupante al coincidir en ellos renta baja, privación material severa y baja intensidad de trabajo.

Como hemos visto la aplicación estricta de la normativa autonómica tendría efectos muy positivos sobre la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, ello no significa que todos los que necesitan ayuda la recibirían. En realidad sólo un 17,1% de la población en riesgo de pobreza o exclusión social recibirían RMI autonómicas. Si se pretende dar una mayor cobertura a la población será necesario modificar los requisitos recogidos en la normativa de las distintas CCAA.

7. 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 Públicas*, (2), 81-100.
- 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.
- 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 harmonised social assistance. IZA Discussion Paper, nº 2.094, en <http://ftp.iza.org/dp2094.pdf>
- 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, y S. Díaz de Sarralde (Eds.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio* (pp. 39-52). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- 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.