



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

**Prestaciones sociales no contributivas y
lucha contra la pobreza en España**

**Non-contributory social benefits and the
struggle against poverty in Spain**

Autor

José Ignacio Martínez Lablanca

Director/es

Eduardo Bandrés Moliné

Facultad de Economía y empresa
Año 2024

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es analizar, en primer lugar, la pobreza y la exclusión social desde un punto de vista teórico y práctico para posteriormente desembocar en el marco de prestaciones y medidas existentes en el Estado de bienestar español para combatir las situaciones de necesidad que surgen en la sociedad. En concreto se analizarán las prestaciones de naturaleza no contributiva debido a su principal objetivo y a su razón de ser: otorgar una protección universal frente a la vulnerabilidad de las personas, dándole un sentido total al sistema del bienestar español. El marco asistencial no contributivo es tan amplio que únicamente se analizarán en las transferencias económicas, gestionadas a su vez por el Gobierno Central y el SEPE. En este sentido se estudiará el alcance de las distintas transferencias, su importancia, la complementariedad y coordinación entre ellas a partir de los informes realizados por las distintas administraciones (Ministerios del Gobierno Central o Seguridad Social), organismos independientes y Autoridades Administrativas independientes (SEPE, Consejo Económico y Social de España, IMSERSO, AIREf) y artículos especializados (FUNCAS).

Palabras clave: pobreza, exclusión social, vulnerabilidad, Estado del bienestar, prestaciones no contributivas, beneficiario.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyse, firstly, poverty and social exclusion from a theoretical and practical point of view, and then to analyse the framework of benefits and tools existing in the Spanish welfare state to combat the situations of need that arise in society, in particular non-contributory benefits. The work will focus on services of this nature because of their main objective and *raison d'être*: to provide universal protection against people's vulnerability, giving a total meaning to the Spanish welfare system. The non-contributory welfare framework is so broad that this project will only focus on economic transfers, which are managed by the Central Government and the Public State Employment Service (SEPE). In this sense, the scope of the different transfers, their importance, complementarity and coordination between them will be studied on the basis of the reports produced by the different administrations (Central Government Ministries or Social Security), independent bodies and independent Administrative Authorities (SEPE, Economic and Social Council of Spain, IMSERSO, AIRef) and specialised articles (FUNCAS).

Keywords: poverty, social exclusion, vulnerability, welfare state, non-contributory benefits, recipient

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN.....	6
1. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.	8
1.1. Conceptos de la pobreza y la exclusión social.....	8
1.2. Índices y fórmulas para medir la pobreza y la exclusión social.	11
1.3. Situación de la pobreza y la exclusión social en España.	14
1.3.1. Indicadores de pobreza y exclusión social	14
1.3.2. La tasa AROPE y la tasa de pobreza en España con respecto a Europa.	21
2. PRESTACIONES EXISTENTES EN ESPAÑA PARA REDUCIR LA POBREZA.	23
2.1. El modelo de bienestar de España y el gasto social.....	23
2.2. Como afectan las transferencias económicas del gasto social en la pobreza.....	25
2.3. El gasto social y las prestaciones no contributivas	27
3. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES.	32
3.1. Pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social.....	33
3.2. Pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS)	38
3.3. Prestaciones económicas para personas con discapacidad.	39
3.4. Complementos a mínimos de pensiones contributivas.	39
4. PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS GESTIONADAS POR EL SEPE.....	44
4.1. Subsidio por desempleo.	46
4.2. Renta Activa de Inserción (RAI).	48
5. LAS PRESTACIONES FAMILIARES NO CONTRIBUTIVAS Y EN APOYO A LAS FAMILIAS.....	49
5.1. Las prestaciones familiares.	49
5.2. Otras prestaciones familiares de carácter asistencial.	52
6. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y AYUDAS DE EMERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL IMV.	54
6.1. Las rentas mínimas de inserción (RMI).....	54
6.2. El ingreso mínimo vital (IMV).	56
7. CONCLUSIÓN.	70

ÍNDICE DE FIGURAS.....	73
Figuras capítulo 1.....	73
Figuras capítulo 2.....	73
Figuras capítulo 3.....	73
Figuras capítulo 4.....	74
Figuras capítulo 6.....	74
ÍNDICE DE CUADROS.....	74
Cuadros capítulo 1.....	74
Cuadros capítulo 2.....	74
Cuadros capítulo 3.....	74
Cuadros capítulo 4.....	75
Cuadros capítulo 5.....	75
Cuadros capítulo 6.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	76

INTRODUCCIÓN.

Actualmente nos encontramos en un periodo turbulento desde el punto de vista económico y social. La concatenación de crisis mundiales unida a la pandemia por el Covid-19 expuso, una vez más, la fragilidad de la economía española en las etapas de declive económico. Este escenario, irremediablemente, pone en riesgo el bienestar de las familias. Pero, ¿sabemos en realidad en qué situación de vulnerabilidad se encuentra nuestra sociedad y si las medidas utilizadas son efectivas o útiles para reducir o evitar esas situaciones? En 2022, el 20,4% de la población española se encontraba en riesgo de pobreza y el 26% en riesgo de exclusión social, lo que nos sitúa entre los países europeos con peores indicadores en este sentido. Por ello, no se trata de una situación que afecta solo a unos pocos, sino que la vulnerabilidad social y económica es real, importante y persistente en nuestra sociedad.

En 1990 el Estado Español incorporó una serie de prestaciones cuya finalidad era dar una respuesta universal a las distintas circunstancias de necesidad que pudieran sufrir sus ciudadanos, surgiendo así las prestaciones no contributivas. Estas prestaciones no contributivas no están vinculadas a cotizaciones y se dirigen a afrontar y combatir diferentes situaciones de pobreza, desempleo, dar asistencia a las familias o a ayudar a aquellos que no tienen acceso a ningún tipo de renta o ingreso. A partir de entonces, los distintos niveles de la Administración del Estado (Gobierno Central, CCAA y Ayuntamientos en menor medida) han creado varias prestaciones de esta naturaleza, surgiendo así un marco asistencial y protector que en ciertas ocasiones se contradice y no se complementa como un sistema eficiente.

En definitiva, este trabajo tiene como objetivo analizar la pobreza y la exclusión social en España y hacer una aproximación a las medidas y prestaciones económicas de naturaleza no contributiva existentes que tienen como finalidad prevenir y paliar la pobreza y exclusión social, así como hacer frente a las situaciones de necesidad que pueden acercar a cualquier sujeto a encontrarse en vulnerabilidad.

En el capítulo 1 se analizará la pobreza y la exclusión social desde un punto de vista teórico y práctico explicando qué es la pobreza y la exclusión social, cuándo una persona se encuentra en dicha situación y se expondrán los datos que muestra España respecto a

estos parámetros y respecto a Europa. Posteriormente, el capítulo 2 analizará ligeramente el estado de bienestar español, el gasto social establecido en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y el efecto reductor que tienen sobre la pobreza. Al final el capítulo se dirigirá a explicar qué son las prestaciones no contributivas.

En el capítulo 3 se enumerarán y analizarán las pensiones no contributivas y asistenciales gestionadas por la Seguridad Social. En concreto las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), las prestaciones económicas para personas con discapacidad y los complementos a mínimos de las pensiones no contributivas. Por otro lado, el capítulo 4 se centrará en las prestaciones económicas no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) conformado por el subsidio de desempleo y la Renta Activa de Inserción (RAI).

En el capítulo 5 se enumerarán las prestaciones familiares no contributivas y en apoyo a las familias existentes. Estas prestaciones, pese a que su finalidad no sea combatir específicamente la pobreza, surgen en situaciones que podrían condicionar el bienestar económico y social de los beneficiarios, como puede ser el nacimiento de un hijo o la violencia de género. Para finalizar el análisis de las prestaciones económicas de carácter no contributivo en el capítulo 6 se estudiarán las rentas mínimas de inserción y ayudas de emergencia de las comunidades autónomas, así como el reciente Ingreso Mínimo Vital. Se examinará cada una de ellas por separado y la coordinación entre ambas prestaciones debido a que tienen la misma finalidad: prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que carezcan de ingresos para atender sus necesidades básicas.

Para cerrar el trabajo, se recogen las conclusiones extraídas en el desarrollo del presente trabajo.

1. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.

1.1. Conceptos de la pobreza y la exclusión social.

A) LA POBREZA

La pobreza es un término utilizado de forma recurrente en la sociedad para innumerables situaciones, todas ellas con factores de distinta índole. Pero en su mayoría se refiere a situaciones de desigualdad o de carencia. El enfoque más común relaciona la pobreza con la falta de ingresos, es decir, tiene una intención cuantitativa y monetaria. Este concepto está basado en los estudios de Benjamin Rowntree (1901) en los que señala que la pobreza se configura cuando la totalidad de ingresos disponibles no satisface el mínimo necesario para la subsistencia.

Es por ello que tradicionalmente entendemos la pobreza en sentido cuantitativo y se define como la situación que describe la desigualdad y marginación generada por la escasez de recursos económicos. A esta definición se le añade otra acepción en sentido cualitativo que intenta introducir las situaciones derivadas de la falta de oportunidades para la integración social. (Reglero, 2007)

A su vez, dentro de la pobreza como medio para describir una situación cuantitativa, existen distintas visiones de la misma:

- Pobreza relativa: Establece la pobreza a partir de la distribución de ingresos de una determinada sociedad, relacionado con la desigualdad económica y con la estructura social e institucional. En este sentido se considera que un individuo está en situación de pobreza cuando dispone de un nivel de ingresos inferior a un determinado porcentaje de la media que perciben los hogares o las personas de su sociedad u entorno.
- Pobreza absoluta, pobreza extrema y pobreza severa. Estos términos tienen la finalidad de distinguir a aquellas personas que se encuentran en una situación de pobreza más acentuada. La pobreza absoluta es la condición caracterizada por una privación severa en la satisfacción de las necesidades humanas. La pobreza extrema

(término introducido por el Banco Mundial) se define como aquellas personas o colectivos que disponen de menos de un dólar diario para su supervivencia.

Por último, la pobreza severa es una unidad de medición más utilizado en nuestro país que las anteriores por su situación económico-social. El European Anti-Poverty Network (EAPN) señala que se encuentran en esta situación de pobreza severa las personas que se encuentran por debajo del 40% de la mediana nacional de ingresos por unidad de consumo.

- Otros tipos de pobreza. En la literatura y en la sociedad en general, en busca de establecer situaciones de escasez respecto a múltiples factores o a la pobreza monetaria que afecta a distintos colectivos, se han creado índices de medición respecto a dichos factores, como la pobreza infantil o la pobreza energética. En definitiva, se busca adecuar la acepción de pobreza a las situaciones sociales, económicas y de desarrollo que afecta a la sociedad en cada momento.

Plantear la pobreza desde un punto de vista de la escasez de ingresos cuya carencia imposibilita un desarrollo vital y social de los individuos empezó a ser incapaz de describir situaciones reales debido a la heterogeneidad, complejidad y desarrollo de las sociedades actuales. Por ejemplo, Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998 por sus contribuciones a la Economía del Bienestar, criticó que no había una correspondencia estrecha entre la pobreza vista como escasez de ingresos y la entendida como incapacidad para satisfacer algunas necesidades esenciales. Es decir, no solo existe la pobreza en función del acceso a bienes materiales y sociales, sino que se ha tener en cuenta que los individuos tengan la capacidad de utilizarlos eficazmente y les permita ser libres y procurarse su bienestar. (Sen, 1995).

Cuando, efectivamente, se comprueba que el término pobreza es incapaz de agrupar o atender a todas las situaciones y complejidades socioeconómicas aparece el término **exclusión social**. Este concepto surgió en Francia en la década de los 70. En sus inicios se utilizó para referirse a aquellas categorías sociales que se encontraban fuera del marco de la protección social como minusválidos, familias monoparentales o personas marginales en general.

De esta manera nos posicionamos junto a Subirats (2004), considerando que el término de exclusión social resulta útil para expresar un conjunto pluriforme de situaciones de

carencia económica, relacional, habitacional, administrativa, etc. Situaciones que, aunque es cierto que pueden tener su origen en la falta de ingresos, pueden nacer a partir de multitud de factores además de este y producen más carencias a parte de la monetaria, iniciando así el proceso de exclusión social de cualquier individuo.

En este sentido también se expresó Laparra (2007), que entiende que la pobreza y la exclusión social no son lo mismo: mientras la pobreza define mejor una situación estática, la exclusión social tiene una utilidad mayor y recoge otras variables que incluyen a nuevos grupos sociales dentro de la exclusión que no se incluirían en la pobreza.

Para Laparra y otros autores “la falta de ingresos es entendida como una dimensión importante de la exclusión, sin embargo, ésta es una situación que acumula dificultades también en otros ámbitos. la pobreza económica se constituye en un posible camino hacia la exclusión social, dependiendo de su intensidad y de su duración, pero es preciso subrayar que no se trata del único camino posible; y la pobreza es a su vez una circunstancia habitual de la vida de los excluidos. en este sentido, otros fenómenos más limitados como son la pobreza económica extrema, las situaciones de pobreza persistente o la pobreza que lleva consigo privaciones importantes en la vida diaria, han sido identificados como fenómenos que reflejan más claramente situaciones de exclusión social”. (Laparra, 2007).

B) LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Como ya se ha dicho anteriormente, la exclusión social agrupa multitud de factores, incorporando de esta manera a más grupos sociales en su definición. La pobreza es un factor clave dentro de la exclusión social pero no es el único, ya que se tienen en cuenta las situaciones de carencia monetaria y la insatisfacción de necesidades sociales. Siguiendo con la concepción estática en la que Laparra (2007) encaja a la pobreza, la exclusión social es un proceso.

La exclusión social se puede entender como un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en la que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta la exclusión social más grave. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos

en distintos ámbitos. (Reglero Rada, 2014). Ese alejamiento que puede conducir a una situación de vulnerabilidad y exclusión está provocado sobre todo por la carencia monetaria y económica, pero también por el perfil laboral, la educación y los factores familiares.

También es interesante añadir la concepción de Estivill que señala que la exclusión social se debe entender como la acumulación de procesos convergentes con sucesivas rupturas de la actividad económica, política y social, y que sitúa a personas, grupos, comunidades y territorios en una posición de inferioridad en relación con los centros de poder, recursos y valores dominantes. (Estivill, 2003).

De esta manera podemos establecer cuatro características de la exclusión social: a) es un fenómeno estructural; b) multidimensional; c) dinámico; d) acumulativo y global.

En definitiva, la exclusión social nos va a ayudar a referirnos a multitud de desigualdades o situaciones de carencia respecto a varios factores socioeconómicos. Por lo que existen multitud de formas que son capaces de crear desigualdad. Así mismo, el estudio de la exclusión social nos va a permitir analizar a sociedades complejas y desarrolladas a las que les afectan múltiples factores.

1.2. Índices y fórmulas para medir la pobreza y la exclusión social.

Existen muchos índices, ratios, medidas y tasas que nos sirven para medir la pobreza y la exclusión social. A continuación, se van a presentar aquellos que van a resultar más útiles para el objetivo del trabajo y nos van a ayudar a comprender mejor el funcionamiento y la aplicación de las medidas de protección social.

La mayoría de los medidores que se señalarán a continuación se calculan a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) realizadas por el INE, que se realiza en toda la Unión Europea de forma armonizada con base en el Reglamento (UE) 2019/1700 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de octubre de 2019 por el que se establece un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares, basadas en datos individuales recogidos a partir de muestras. Estas encuestas proporcionan información sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y exclusión social en

España. Se recogen los ingresos del año natural anterior a la entrevista, por lo que los ingresos sobre los que se calculan los datos de 2022 son de 2021.

A) INDICADORES RELACIONADOS CON LA RENTA.

Dentro de la renta podemos encontrar los siguientes indicadores:

- 1. Renta disponible del hogar.** La renta disponible del hogar se obtiene a partir de la suma de los ingresos netos percibidos por los miembros del hogar. Esto incluye los rendimientos del trabajo, las rentas del capital y de la propiedad, las transferencias, las prestaciones sociales recibidas incluida la jubilación, los ingresos procedentes de planes de pensiones privados y el resultado del IRPF. En ella no se incluyen por lo general componentes de carácter no monetario, salvo el vehículo de la empresa. A partir de la renta disponible del hogar podemos obtener la renta por persona y la renta media por unidad de consumo.
- 2. Renta media por persona.** La renta media por persona se obtiene dividiendo los ingresos netos del hogar entre el número de miembros del mismo.
- 3. Renta media por unidad de consumo.** La renta media por unidad de consumo se utiliza para calcular el ahorro o “las economías de escala” que se producen debido a la convivencia dentro del hogar. Se obtiene dividiendo los ingresos del hogar entre el número de unidades de consumo. La unidad de consumo se establece a partir de una ponderación que se le asigna a cada integrante de la unidad de convivencia. Por ejemplo, en el IMV se utilizan dichas ponderaciones a la hora de calcular lo que ha de percibir cada beneficiario.

B) MEDIDAS SOBRE LA POBREZA

- 1. Umbral de pobreza.** Supone el nivel de ingresos que por debajo de los mismos se considera que una persona está en condiciones de renta baja y de riesgos de pobreza. Ese umbral está fijado en el 60% de la mediana de la renta disponible equivalente. El umbral de pobreza se calcula utilizando una serie de escalas de equivalencia que tienen en cuenta las economías de escalas que surgen en la convivencia.
- 2. Tasa de riesgo de pobreza.** Representa el porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta disponible es inferior al umbral de riesgo de pobreza establecido

para ese hogar. La tasa de pobreza se puede calcular también diferenciando entre sexos, por rangos de edades o en función de qué grupo social queremos analizar (v.g. hogares monoparentales, de un individuo que vive solo, personas sin estudios, etc.). A partir de esta tasa se podrán acceder a otras como la tasa de riesgo antes de transferencias (calcula el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza antes y después de las transferencias sociales) o la persistencia de la tasa de riesgo de pobreza.

C) FORMAS DE MEDIR LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

1. Tasa AROPE. La tasa At Risk Of Poverty and/or exclusion combina elementos de renta, posibilidades de consumo y empleo. La forma de calcularlo ha ido cambiando con el tiempo y actualmente se considera que existe situación AROPE si se cumple alguno de los tres requisitos siguientes: estar en riesgo de pobreza, existe privación material y social severa (PMSS), o se tiene entre 0 y 64 años y vive en un hogar con baja intensidad de empleo (BITH). La tasa AROPE y la tasa de riesgo de pobreza y exclusión son distintos básicamente porque la tasa AROPE engloba más factores. En España la AROPE la calcula el Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). A continuación, se van a desarrollar mínimamente los elementos que componen la tasa AROPE:

- **El riesgo de pobreza.** Como hemos dicho anteriormente, una persona u hogar se encuentra en riesgo de pobreza si sus ingresos se encuentran por debajo del 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo (después de transferencias sociales).
- **Carencia material y social severa.** Para determinar si una unidad de consumo se encuentra en esta situación se han establecido 13 ítems, 7 relativos al hogar y 6 a condiciones personales, que se calcula de forma separada para cada miembro. Se considera que existe carencia material y social severa cuando no se pueden consumir 7 de los 13 elementos, que son los siguientes:
 - Relativos al hogar:
 - No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
 - No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.

- No puede mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
 - No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos.
 - Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
 - No puede permitirse disponer de un automóvil.
 - No puede sustituir muebles estropeados o viejos.
- Relativos a situaciones personales:
- No puede permitirse sustituir ropa estropeada por nueva o bien permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones.
 - No puede reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.
 - No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.
 - No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.
 - No puede permitirse conexión a internet.

En el caso de los menores de 16 años no se dispone de los seis conceptos enumerados anteriormente a nivel de persona, sino que se les atribuirán los valores recogidos para los miembros de su hogar con 16 o más años. Este indicador lo consideraremos solo a partir de 2014 ya que en ese año se introdujeron modificaciones a la hora de realizar su cálculo.

- **Hogares sin empleo o con baja intensidad de empleo.** Se encontrarán en esta situación los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar (18 a 64 años excluyendo a los estudiantes de 18 a 24 años, los jubilados o los pensionistas) lo hicieron por debajo del 20% del tiempo que pudieron haber trabajado.

1.3. Situación de la pobreza y la exclusión social en España.

1.3.1. Indicadores de pobreza y exclusión social

A) INDICADOR AROPE

En 2022 la tasa AROPE se situó en España en el 26,0% de la población residente, frente al 27,8% existente el año anterior. La disminución del indicador respecto al año anterior

viene justificada por la evolución positiva de sus componentes, es decir, la tasa de riesgo de pobreza se redujo del 21,7% al 20,4%, la carencia material y social severa disminuyó del 8,4% al 7,7% y la baja intensidad en el desempleo, que pasó del 11,6% al 8,7% en 2022.

Aunque existe una mejora, ese porcentaje supone que 12,3 millones de personas en España se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión social, más de 800.000 personas menos que en 2021 y la AROPE ya se sitúa en mejores niveles que en 2019, año previo a la pandemia del Covid-19.

Tasa AROPE. Población incluida en al menos uno de los tres criterios del riesgo de pobreza o exclusión social por componentes

Porcentajes									
Año de la encuesta:	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos del año:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tasa AROPE	30,2	28,7	28,8	27,5	27,3	26,2	27,0	27,8	26,0
Riesgo de pobreza (1)	22,2	22,1	22,3	21,6	21,5	20,7	21,0	21,7	20,4
Carencia material y social severa	10,7	7,4	8,5	8,3	8,7	7,7	8,5	8,3	7,7
Baja intensidad en el empleo (2)	16,9	15,4	14,9	12,8	10,8	10,9	10,0	11,6	8,7

(1) Ingresos del año anterior a la entrevista

(2) Año anterior a la entrevista

Cuadro 1. 1. Evolución de la Tasa AROPE. Fuente: INE

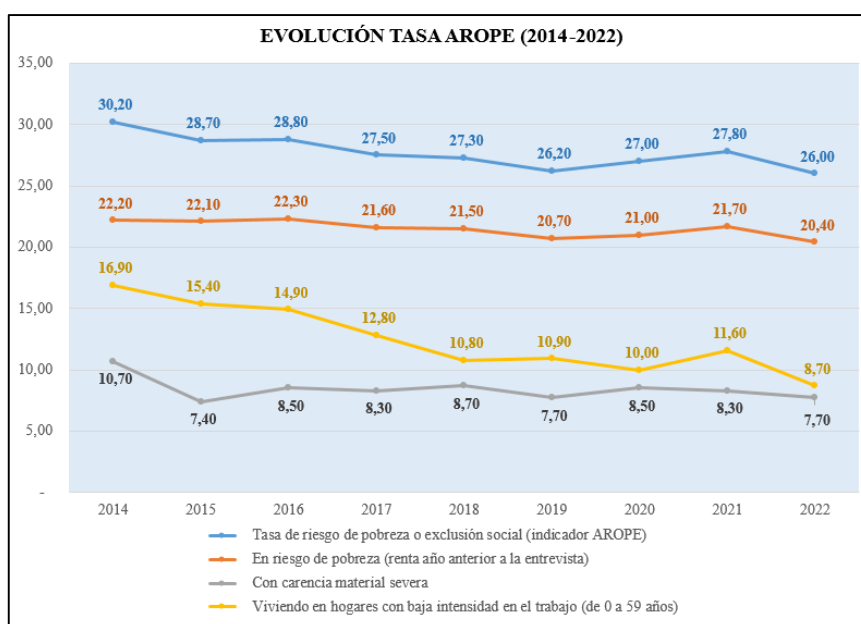


Figura 1. 1. Evolución de la Tasa AROPE (2014-2022). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

Resulta interesante, sobre todo a fin de poner en contexto más adelante la razón de ser del IMV, analizar los datos de la tasa AROPE por conjuntos de edad. El 32,2% de los menores

de 16 años se encuentran en esta situación, también el 26% de las personas de 16 a 64 años y el 21,3% de los mayores de 65 años.

Si dividimos la muestra por tipo de hogar, las ECV en el año 2022 (con ingresos de 2021) recogen que los hogares monoparentales tienen más posibilidades de estar en riesgo de pobreza o exclusión social. De hecho, casi la mitad de ellos (49,2%) lo están. Le siguen los hogares de una persona (32,2%) y los hogares con hijos dependientes (31,1%).

Tasa AROPE por tipo de hogar. ECV año 2022 (con ingresos de 2021). Porcentajes

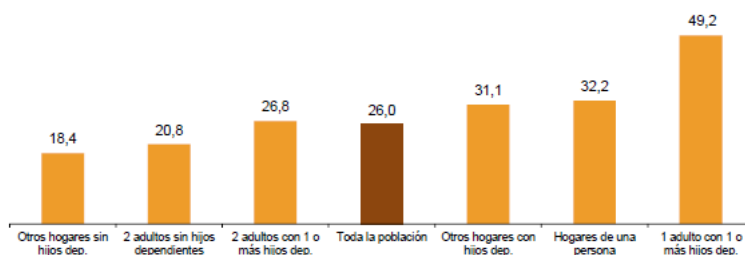


Figura 1. 2. Tasa AROPE por tipo de hogar. ECV año 2022. Fuente: INE

De esta manera, en 2022 el 1,5% de la población estaba a la vez en situación de riesgo de pobreza, con carencia material y social severa y con baja intensidad en el empleo.

Intersecciones entre subpoblaciones

Año 2022 (con datos de renta 2021). Tasa AROPE 26,0%

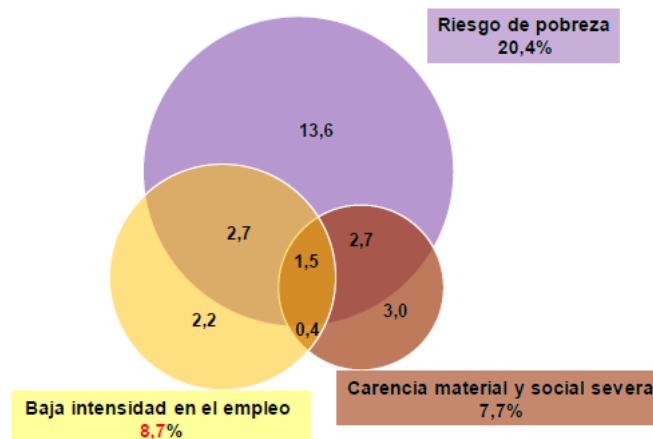


Figura 1. 3. Intersección entre los tres elementos de la tasa AROPE. Fuente: INE

B) UMBRAL DE POBREZA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA

El umbral de pobreza es el nivel de renta neta percibida que determina si una persona es considerada como una persona pobre o no. Este evolucionará en función de los ingresos medios de una sociedad, por lo que variará cada año y será mayor si el nivel de vida de una sociedad se incrementa.

En el año 2022 el umbral de riesgo de pobreza para los hogares de una persona se situó en 10.088 euros (840,67 euros al mes), lo que supone un 5,8% más que en 2021. En hogares compuestos por dos adultos y dos niños menores de 14 años el umbral fue de 21.185 euros (441,35 euros al mes por persona).

Renta mediana y umbral de riesgo de pobreza

Euros		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Año de la encuesta:		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos del año:		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Renta mediana		13.524	13.269	13.352	13.681	14.203	14.785	15.015	16.043	15.892	16.814
Umbral de riesgo de pobreza											
Hogares de una persona		8.114	7.961	8.011	8.209	8.522	8.871	9.009	9.626	9.535	10.088
Hogares de dos adultos y dos niños		17.040	16.719	16.823	17.238	17.896	18.629	18.919	20.215	20.024	21.185

Cuadro 1. 2. Renta mediana y umbral de riesgo de pobreza. Fuente: INE

Una vez fijado el umbral de pobreza se podrá calcular la tasa de riesgo de pobreza, es decir, la población que obtiene unos ingresos por debajo del umbral. En 2022, como se ha dicho al analizar la tasa AROPE, fue de 20,4%, un 1,3% menos que el año anterior. Esto significa que en torno a 9,6 millones de personas están en riesgo de pobreza, una disminución alrededor de 580.000 personas menos.

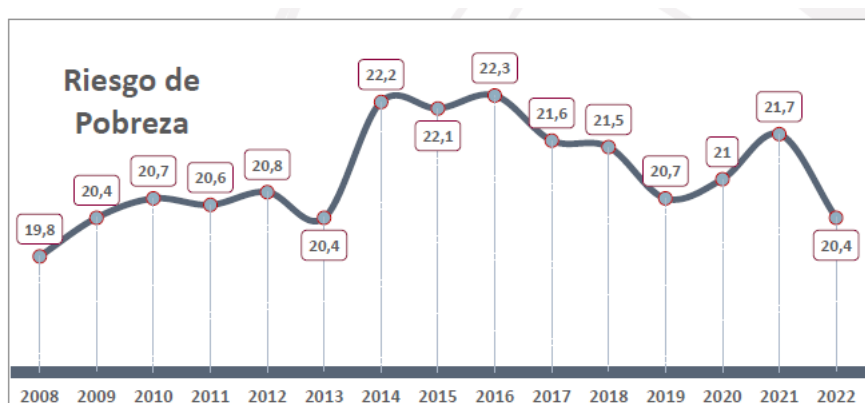


Figura 1. 4. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza (2008-2022). Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)

Si dividimos por géneros, los riesgos de pobreza son más elevados entre las mujeres que entre hombres. Pero de 2021 a 2022 se redujo más la tasa de pobreza entre mujeres que entre hombres. Respecto a la pobreza infantil esta disminuyó hasta un 27,8%.

En este punto es interesante ver la evolución de la pobreza desde la anterior crisis de 2008 por lo siguiente. Desde principios del siglo XXI la tasa de pobreza se mantuvo entorno al 19-20% pese a que la tasa de desempleo en 2007 era de 8,6%. Esto se podría deber a la gran temporalidad y bajos sueldos que existían en el mercado laboral. Por lo que no se puede asociar de una manera lineal la recuperación de la actividad y la creación de empleo con la reducción de la pobreza. (Ayala Cañón, Martínez López, & Navarro Ruiz, 2019). Además, los mismos autores señalan que se está produciendo una “juvenilización” de la pobreza amparándose en las dificultades de los jóvenes emancipados, las dificultades para la entrada en el mercado de trabajo o la dificultad de hacer frente a los precios de la vivienda y el alquiler. Además, son el colectivo con mayor riesgo de encontrarse en la pobreza, con un 27,7% entre los menores de 16 años y un 22,3% entre los jóvenes de 16 a 29 años.

C) CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA

Anteriormente hemos señalado que se encuentra en situación de carencia material y social severa aquella persona que cumple 7 de los 13 ítems establecidos para tal fin.

El INE determinó que en 2022 (en función de las cifras de 2021) que el 7,7% de las personas que residen en España se encuentran en esta situación, frente al 8,3% del año anterior. Dicho de otra manera y con estimaciones de EAPN, unos 3,6 millones de nuestro país viven en situación de carencia material y social severa.

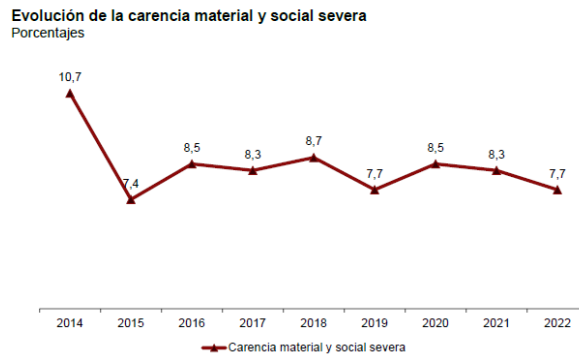


Figura 1. 5. Evolución de la carencia material y social severa. Fuente: INE

Por centrarnos en alguno de los ítems de los 13 que componen el índice, en 2022 las personas que *no pueden permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada* fue mayor que el año anterior (17,1% frente a 14,3%). Por otro lado, el concepto que pregunta si han *tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses* los datos mejoraron este año, estableciéndose en 13,2% frente al 14,4% de 2021.

PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE VIVEN EN HOGARES DONDE NO SE PUEDE AFRONTAR LOS SIGUIENTES FACTORES O ÍTEMS DE CONSUMO	
	2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022
Retrasos en pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos	12,5 11,7 10,6 9,3 9,4 8,3 13,5 14,4 13,2
Puede el hogar permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno?	11,1 10,6 10,1 8,0 9,1 7,6 10,9 14,3 17,1
¿Puede el hogar permitirse ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año?	46,4 41,5 40,3 34,3 34,1 33,5 34,5 32,7 33,5
¿Puede el hogar permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días?	3,3 2,6 2,9 3,7 3,6 3,8 5,4 4,7 5,4
¿Tiene el hogar capacidad para afrontar gastos imprevistos?	42,7 39,8 38,7 36,6 35,9 33,9 35,4 33,4 35,5
¿Tiene el hogar coche?	6,0 5,8 6,0 4,7 5,1 4,7 4,9 4,9 5,0
¿Tiene el hogar ordenador?	7,2 7,1 7,2 5,1 5,5 5,6 6,5 6,5 5,8

Cuadro 1. 3. Proporción de personas que viven en hogares donde no se puede afrontar algunos factores o ítems de consumo. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023).

D) DIFICULTAD PARA LLEGAR A FIN DE MES.

Otro factor a desgranar o a tener en cuenta, aunque no sea uno de los indicadores que afectan a la tasa AROPE, es el porcentaje de las personas que tiene dificultades para llegar

a fin de mes. Según el INE, el 8,7% de la población tiene mucha dificultad para llegar a fin de mes, el 13,4% tiene dificultad para ello y el 25,7% tienen cierta dificultad.

Además, y por añadir un dato más, el 35,5% de los hogares no tuvieron capacidad para afrontar gastos imprevistos, 2,1% por encima de 2021.

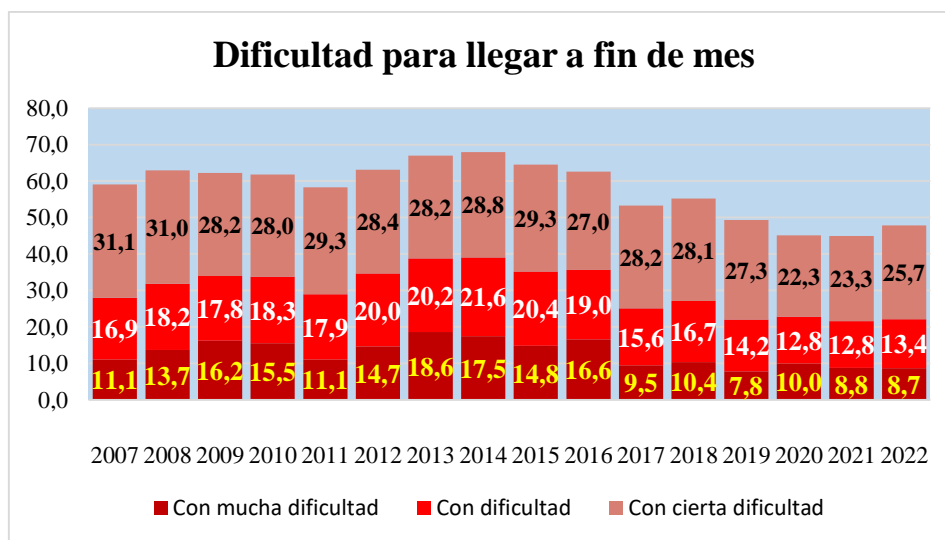


Figura 1. 6. Evolución de la dificultad para llegar a fin de mes. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

E) BAJA INTENSIDAD DE EMPLEO POR HOGAR

El factor de baja intensidad de empleo por hogar fue en 8,6% en 2022, lo que supone según el EAPN que 3,27 millones de personas viven en hogares con baja intensidad de trabajo. Esto representa una reducción de 1,2 millones de personas en esta situación respecto a 2021.

F) POBREZA SEVERA

Por último, es interesante hacer referencia y analizar la pobreza severa. Como veremos más adelante, el ánimo de la creación del IMV es garantizar que todas las personas se encuentren en una situación económica suficiente para no situarse dentro de este umbral

de pobreza severa¹. En términos absolutos, en 2022 se consideraban que estaban en situación de pobreza extrema las personas que viven en hogares cuyos ingresos totales por unidad de consumo es inferior a 6.725 euros al año, 560 euros al mes. En España el 8,9% de la población, es decir, unos 4,2 millones de personas según en EAPN, se encuentran en este umbral. El porcentaje es 1,3% menos que en 2021.

Para finalizar con el análisis de las tasas e índices añadir que, en general, aquellos hogares en los que viven menores tienen tasas más altas en los indicadores principales que si solo hay un adulto. Dentro de esos hogares con menores, los más vulnerables son los hogares monoparentales. Estos datos estarán relacionados y tendrán sus consecuencias a la hora de establecer los requisitos y cuantías del IMV.

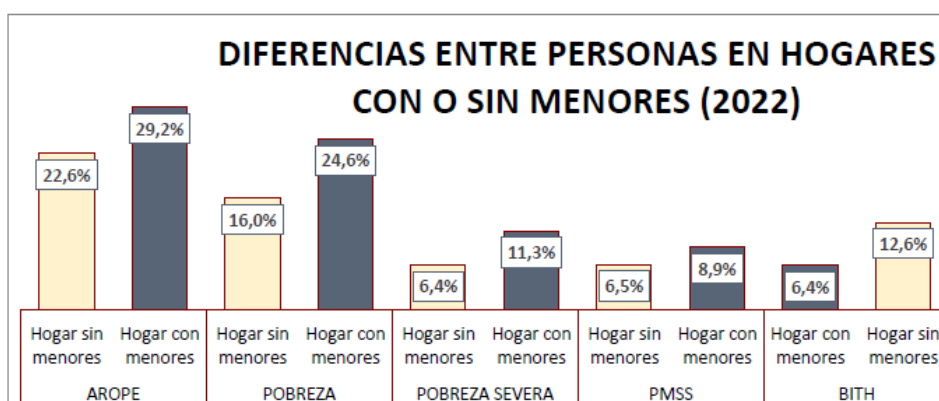


Figura 1. 7. Diferencias entre personas en hogares con o sin menores (2022). Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)

1.3.2. La tasa AROPE y la tasa de pobreza en España con respecto a Europa.

A continuación, vamos en qué situación se encuentra España frente a los países europeos en términos de pobreza y exclusión social a partir de la tasa AROPE y la tasa de pobreza.

Respecto a la tasa AROPE, esta incluye al 26% de la población residente en España, un 4,4% más que la media de la UE y es la quinta más alta de los países miembros de la UE

¹ Se encontrarán en pobreza severa aquellos que estén por debajo del 40% de la mediana de renta por unidad de consumo.

solo superado por Rumanía, Bulgaria, Grecia y Letonia. El descenso de dicha tasa de 2021 a 2022 ha sido similar a la media del resto de países.

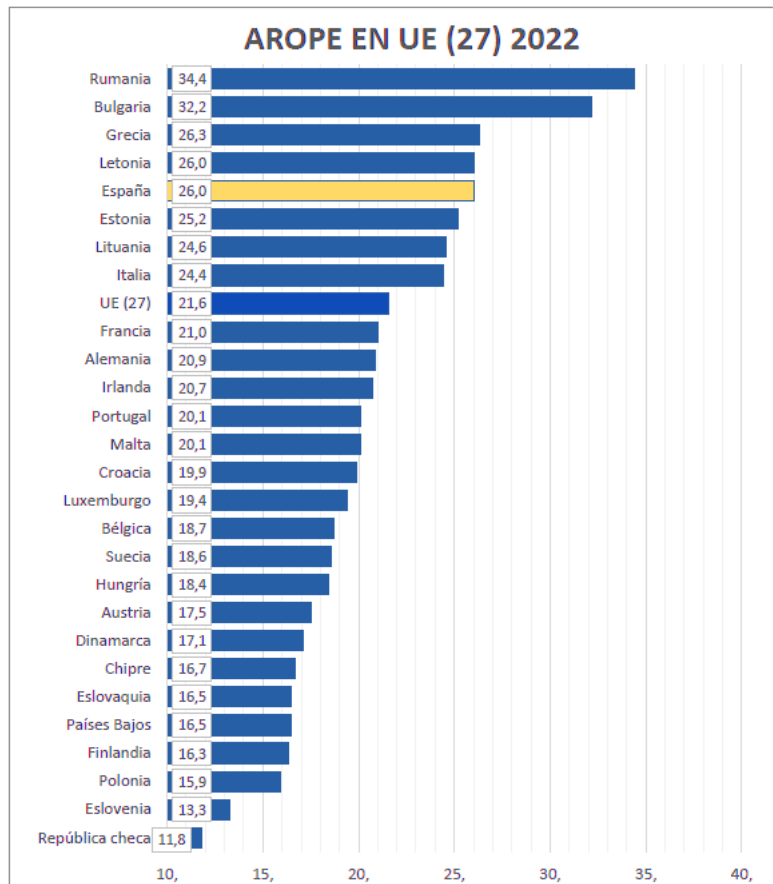


Figura 1. 8. Tasa AROPE en UE(27) en 2022. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)

En segundo lugar, la tasa de riesgo de pobreza de España era de 20,4% en 2022 lo que supone un 4,9% por encima de la media de los países europeos en su conjunto solo superado por Bulgaria, Estonia, Letonia, Rumanía y Lituania, y siendo el cuarto peor dato de la UE.

2. PRESTACIONES EXISTENTES EN ESPAÑA PARA REDUCIR LA POBREZA.

2.1. El modelo de bienestar de España y el gasto social.

La Real Academia Española de la lengua define Estado del Bienestar como “la organización del Estado en la que este tiende a procurar una mejor redistribución de la renta y mayores prestaciones sociales para los más desfavorecidos”. Es decir, centra esta forma de Estado sobre el pilar de la redistribución de la renta y las prestaciones sociales, y es en estas dos variables sobre las que nos vamos a centrar y son las que conforman el gasto público social.

El gasto público social es la principal herramienta que tienen la mayoría de Estados para corregir la desigualdad (Bandrés Moliné, 2016) y es una de las principales categorías del gasto público en general (Banco de España, 2022). Dentro de las prestaciones y servicios que conforman el gasto social encontramos las referidas a la protección de personas contra riesgos y contingencias como la incapacidad, la pobreza, el desempleo o la vejez, así como la cobertura de otras necesidades básicas, como la educación o la salud.

No todos los Estados del bienestar existentes son iguales, sino que en cada país o zona han evolucionado de una manera distinta. Estableciendo una diferenciación en función del tipo de intervención en la economía y en la sociedad, dicha intervención puede producirse por medio de transferencias económicas o en forma de prestación de servicios. Por lo general los estados del bienestar más cercanos a un modelo universalista² proporcionan un mayor porcentaje de prestación de servicios que de transferencias económicas. En definitiva, priman dar mayor cobertura sanitaria, educación o servicios residenciales y asistenciales. (Calero, 2021). En este modelo se encuentran, por ejemplo, los países nórdicos.

² El universalismo respecto al estado del bienestar señala que este ha de basarse en una “cobertura pública para todos los ciudadanos de servicios sociales esenciales como la educación preescolar, básica y secundaria, sanidad, un salario mínimo por la actividad laboral y una renta mínima en caso de jubilación desempleo o incapacidad”. También estas medidas habrán de ir orientadas a combatir la segmentación y se han de financiar de manera igualitaria y sostenible. (Sanchez de Dios, 2018)

En cambio, los estados del bienestar continentales y meridionales en Europa tienden a destinar una mayor proporción de recursos a prestaciones económicas que a la prestación de servicios. En 2018, España dedicaba más de dos tercios de los recursos del estado del bienestar (69,3%) a las prestaciones económicas, por encima de la media de la UE (65,4%). Esto se debía a la importancia que tienen las pensiones de jubilación y al poco desarrollo que hay en España de prestación de servicios. Por ejemplo, en la Ley de Dependencia de 2006 se canalizó la ayuda por medio de prestaciones económicas en vez de por servicios de atención, cuidado y residencia. En cambio, en los países nórdicos en 2018 las prestaciones de servicios representaban más del 40% del gasto del bienestar (Banco de España, 2022).

También es interesante hacer referencia a la forma de financiación del Estado del bienestar. Dicha financiación se obtiene principalmente a partir de las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos generales, que en 2018 representaban, aproximadamente, el 60 y el 40% respectivamente.

Como ya hemos visto, la mayor parte del gasto social en España es por medio de transferencias económicas y en este sentido deberemos atender a dos tipos de prestaciones: las prestaciones contributivas y las no contributivas.

Las prestaciones contributivas: son aquellas prestaciones a las que se tiene derecho una vez se haya cotizado en el sistema de la seguridad social y se hayan cumplido una serie de requisitos. Se centra en la protección de los trabajadores en un momento determinado de necesidad o una vez hayan finalizado su vida laboral (jubilación). En definitiva, pretenden proteger a los trabajadores y a los pensionistas. Algunos ejemplos de este tipo de prestaciones son: prestación por desempleo, la pensión por jubilación contributiva, las prestaciones por incapacidad permanentes y temporales o las prestaciones contributivas de maternidad y paternidad.

Las prestaciones no contributivas: se pueden definir como “la protección establecida y mantenida por los poderes públicos para dar cobertura a sus ciudadanos ante una situación de necesidad protegible” (IMSERSO, 2007). Por ello aseguran a todos los ciudadanos una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para

tener derecho a una pensión contributiva de la seguridad Social. Se incorporaron al sistema de bienestar español a través de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público para todos los ciudadanos. En virtud de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional respecto a este artículo, está legitimado constitucionalmente que la Seguridad Social, en respuesta a la función del Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que se generen en el territorio, incluya las prestaciones no contributivas. Las características comunes de este tipo de prestaciones son “la tendencia a la universalidad, la no exigencia de los requisitos de afiliación, alta y cotización previos, la demostración de la situación de necesidad actual y real por el beneficiario, el cumplimiento del requisito de residencia y su financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE)” (Cavas Martínez & García Romero, 2021).

2.2 Como afectan las transferencias económicas del gasto social en la pobreza.

Dada la importancia y el volumen de las transferencias económicas en el sistema de bienestar español se plantea la cuestión sobre si son eficaces para reducir la pobreza o no. En ese caso, es necesario calcular los distintos indicadores de pobreza a partir, únicamente, de la renta disponible y posteriormente añadir las pensiones y prestaciones contributivas primero y las prestaciones de naturaleza no contributiva después.

En la figura 2.1. se compara (con los datos de ECV del INE) la tasa de riesgo de pobreza antes de cualquier tipo de transferencia (la línea superior), tras las transferencias de jubilación y supervivencia (línea intermedia azul) y la tasa de riesgo de pobreza actual una vez realizadas todas las transferencias. Como podemos observar todas las líneas siguen una tendencia parecida, pero con distinta intensidad.

La tasa de pobreza en 2021 sería de 47,9%, casi la mitad de la población sin esas transferencias. Esta cifra se reduce en 2022 hasta el 44,5%. Tras añadir las prestaciones de jubilación y prestaciones de supervivencia la tasa de riesgo de pobreza se reduce en 2022 un 16,6%, y en 2021 tuvo un efecto reductor del 16,7%. Por último, y una vez añadidas todas las transferencias, en este caso también las no contributivas, la tasa se

reduce hasta el 20,4% en 2022, lo que supone 7,5% menos de pobreza gracias a estas transferencias.

En su conjunto podemos determinar que las transferencias económicas consiguen reducir entre 19 y 26 puntos la tasa de pobreza. Por ejemplo, en 2022 tuvieron un efecto reductor que sacó de la pobreza en torno a 11,5 millones de personas.

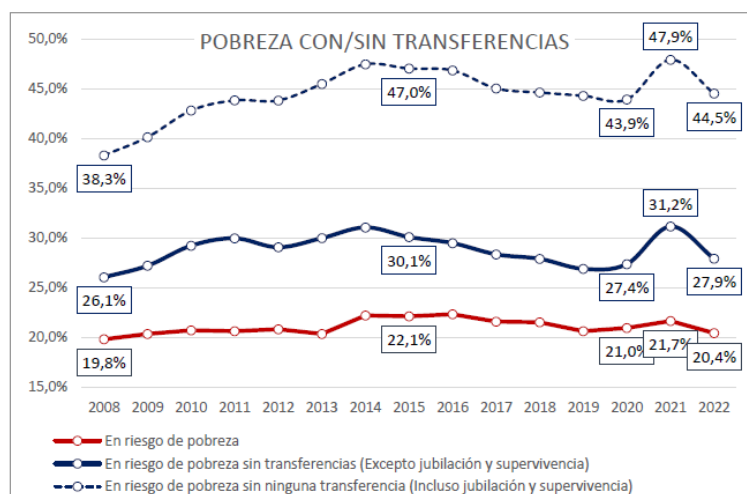


Figura 2. 1. Tasa de pobreza con y sin transferencias. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)

Si se realiza el mismo procedimiento con la pobreza severa se corrobora que las transferencias económicas reducen la pobreza. En este caso reducen la pobreza severa entre un 18 y un 26%. Por ejemplo, en 2022 evitaron que en torno a 3 millones de personas se encontraran en pobreza severa, un 23,6% en total y un 6,5% gracias, en parte, a las prestaciones no contributivas.

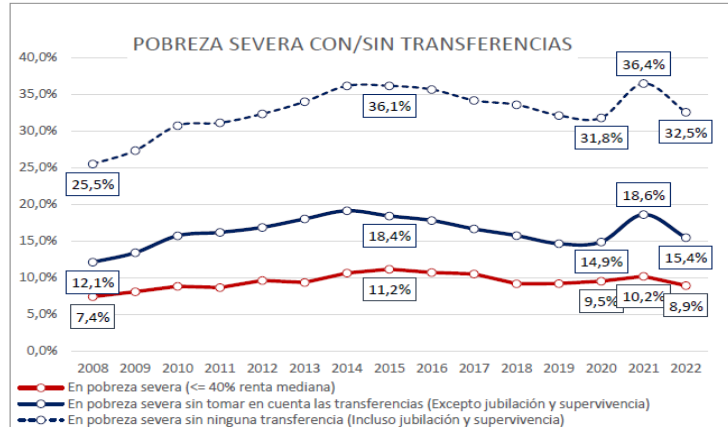


Figura 2.2. Pobreza severa con y sin transferencias. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)

Por otro lado, como señala Bandrés Moliné (2023), las transferencias sociales suponen la mayor parte de la renta disponible en el primer decil de la sociedad, representando en 2021 el 52% de su renta disponible y el 56% en 2020.

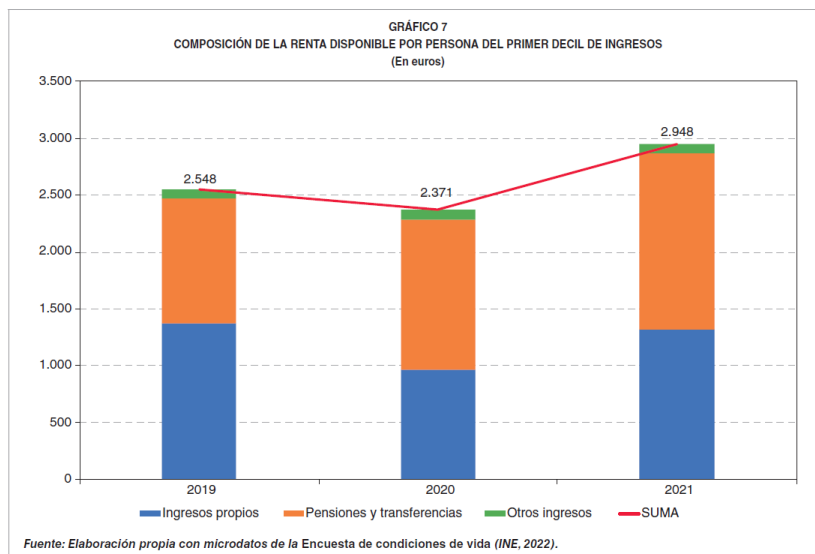


Figura 2. 3. Composición de la renta disponible por persona del primer decil de ingresos. Fuente: (Bandrés Moliné, Políticas sociales y reducción de la desigualdad en el tramo inferior de la distribución de la renta, 2023)

2.3. El gasto social y las prestaciones no contributivas

El gasto social en España en 2021 fue de 28.1% del PIB, frente a un 30,1% del PIB en 2020, por debajo de la media UE en ambos casos, que registró 29,9 y 31,6%

respectivamente. Aun así, España representa, como en el marco de toda la UE, un crecimiento paulatino en este sentido ya que, por ejemplo, en 2015 el gasto social en España era del 24,7%.

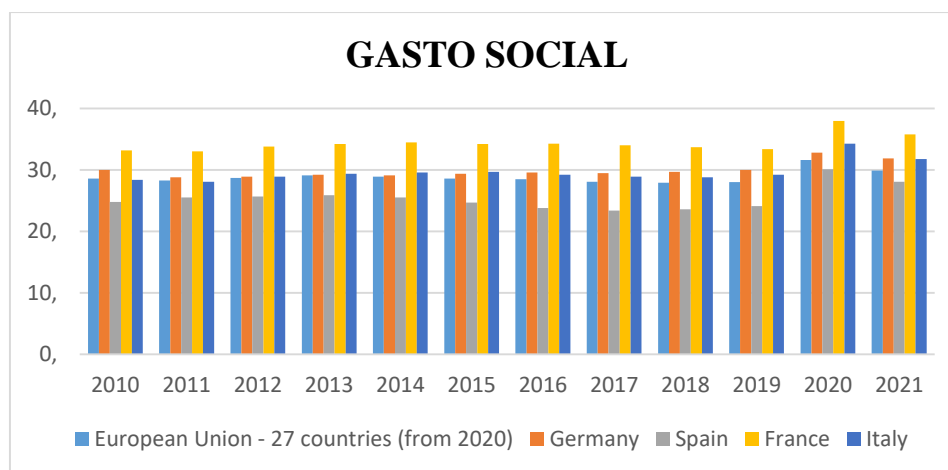


Figura 2. 4. Gasto social en la UE. Fuente: Elaboración propia a partir del EUROSTAT.

Como ya se ha dicho, la mayoría de ese gasto social está conformado por las transferencias y prestaciones económicas que pueden ser de tipo contributivo, principalmente por las pensiones contributivas y las pensiones de incapacidad permanente o temporal, para las cuales es necesario haber cotizado lo suficiente para percibir las; o de tipo no contributivo. El gasto social presupuestado para las pensiones contributivas (sumando las propias pensiones con los complementos de mínimos a las pensiones) ascendió hasta los 166.776,84 millones, lo que representa el 87,86% de las transferencias monetarias otorgadas por la Seguridad Social y un 11,7% del PIB total del Estado. Es decir, la mayoría del gasto social.

Pero los mecanismos del Estado español también prevén la protección de aquellas personas jubiladas, inválidas, dependientes y en general en situación de necesidad a partir de las prestaciones no contributivas. Estas prestaciones no contributivas son costeadas y gestionadas a través de dos organismos:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): gestiona las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez, el complemento mínimo de las pensiones a las prestaciones familiares de la seguridad social y el Ingreso Mínimo Vital, principalmente.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): gestiona el subsidio por desempleo, la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio agrario y la renta agraria.

Las prestaciones no contributivas, aunque tienen una finalidad universalista que busca una protección para todos los ciudadanos que viven en el territorio español representan un pequeño porcentaje de la totalidad de las prestaciones sociales que se realizan en nuestro país.

En el caso de las transferencias económicas de la Seguridad Social (SS), en 2023 se presupuestaron 189.818,2 millones de euros, de los cuales el 7,5% estaba destinado a prestaciones no contributivas y el 92,5% restante a prestaciones contributivas. Pese a que en relación con las prestaciones contributivas el peso de las PNC disminuya debido al aumento de las pensiones contributivas, en términos totales se incrementan cada año con un gran aumento debido a la creación del IMV en 2020. Podemos ver (cuadro 2.1 y y figura 2.6) la variación en el total de las PNC desde que se instauró el IMV es de un 26,89% con un presupuesto de 3.015,48 millones más.

AÑO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS SS	131.434,60	140.700,12	152.237,03	160.412,09	157.495,57	175.588,47
Pensiones contributivas	121.290,07	128.148,62	131.922,67	138.443,52	142.930,91	159.526,71
Incapacidad temporal	7.484,78	9.527,30	11.887,98	12.468,64	10.818,09	11.764,29
Nacimiento y cuidado de menor, embarazo, lactancia, menor con cancer	2.387,45	2.637,54	3.015,01	3.498,52	3.377,55	3.669,06
Otras prestaciones	272,30	386,66	5.411,37	6.001,41	369,02	628,41
PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS SS	11.055,11	11.214,25	11.630,54	12.984,87	14.030,04	14.229,73
Pensiones no contributivas (jubilación e invalidez)	2.347,67	2.430,73	2.437,43	2.492,17	2.587,13	2.802,66
Complemento de mínimos a la pensión	7.119,34	7.093,99	6.955,01	6.885,71	7.039,18	7.250,13
Otras prestaciones no contributivas	1.588,10	1.689,53	2.238,10	3.606,99	4.403,73	4.176,94
TOTAL	142.489,71	151.914,37	163.867,57	173.396,96	171.525,61	189.818,20
pensiones contributivas+comp.mínimos	128.409,41	135.242,61	138.877,68	145.329,23	149.970,09	166.776,84

Cuadro 2. 1. Prestaciones gestionadas por la Seguridad Social. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social

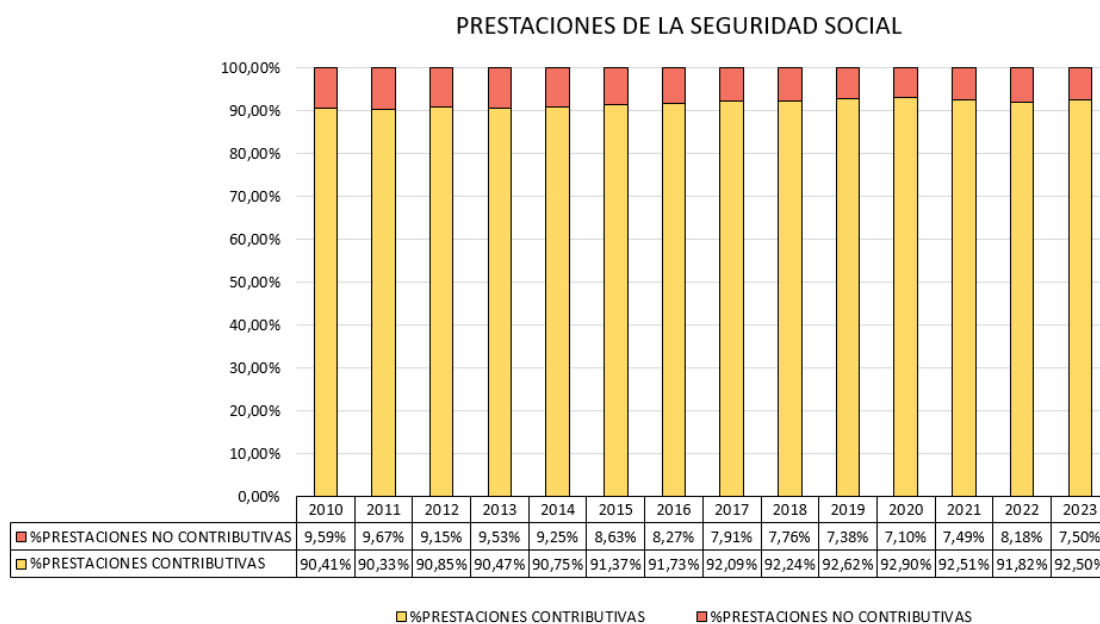


Figura 2. 5. Prestaciones de la Seguridad Social en proporción al total. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

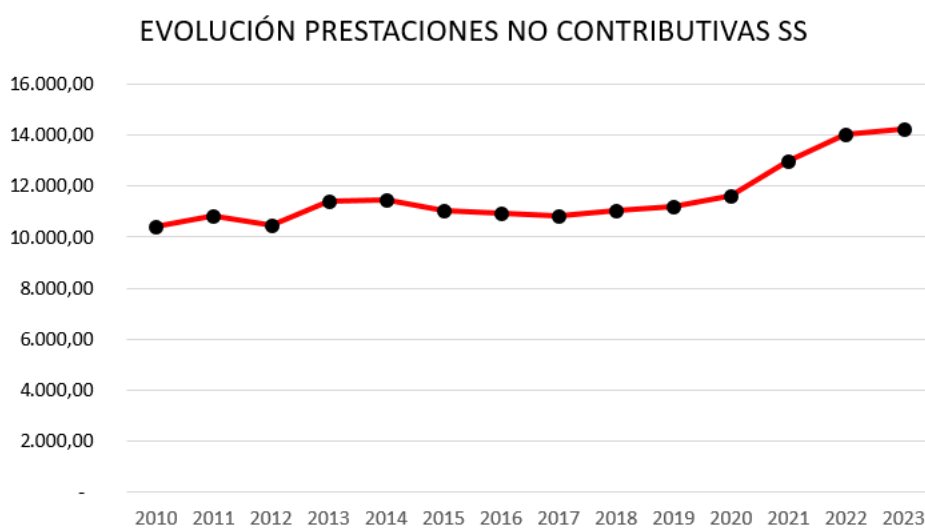


Figura 2. 6. Evolución prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

Estas prestaciones asistenciales o no contributivas contribuyen a la subsistencia material de hogares y personas que no tendrían ninguna otra prestación o ingreso y le da coherencia al sistema de bienestar a través de la redistribución de la riqueza y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En los siguientes apartados se desarrollarán las principales prestaciones no contributivas de carácter puramente monetario, aportando información básica de las mismas, su evolución y la importancia que tienen para reducir o disminuir la pobreza.

3. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES.

El riesgo de pobreza en nuestro país entre personas con invalidez o en la etapa de vejez se reduce gracias a la existencia de mecanismos dirigidos a evitarlo y a cubrir las necesidades de estos colectivos. Como se ha mencionado anteriormente, el mayor porcentaje del gasto social va dirigido a este tipo de pensiones en su tipo contributivo. Pero las prestaciones no contributivas dan una cobertura global y le dan sentido al sistema protector español.

La creación de las prestaciones no contributivas surgió en España tras la aprobación de la Ley 26/1990 que extendía el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez a todos los ciudadanos, aunque no hubieran cotizado nunca o no lo suficiente para tener derecho a las pensiones contributivas. Se creó de esta manera un derecho subjetivo que eliminaba cualquier discrecionalidad desde el punto de vista de la asistencialidad.

Dentro de las pensiones no contributivas y asistenciales las más importantes son las propias pensiones no contributivas y los complementos a mínimos de las pensiones contributivas. Estos dos mecanismos conviven a su vez con otras dos pensiones asistenciales que están destinadas a extinguirse como son las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS) y las prestaciones económicas para personas con discapacidad. El número de personas que accedieron a algún tipo de pensión no contributiva, pensión asistencial o prestación económica para personas con discapacidad de media en el periodo de enero-noviembre de 2023 alcanzó la cifra de 457.472 personas (aunque algunas pueden recibir varias de ellas).

Primer día de cada mes

AÑOS (media anual)	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL			PENSIONES ASISTENCIALES(2)			PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD (3) (4)				
	Total	Invalidez	Jubilación	Total	Enfermedad	Vejez	Total	Subsidio garantía ingresos mínimos	Subsidio ayuda de tercera persona	Subsidio mov.comp. por gastos transporte	Asistencia sanitar.y prestación farmaceut.
2018.....	453.216	196.375	256.842	3.381	3.298	84	13.091	6.201	627	882	6.364
2019.....	452.692	193.122	259.570	2.954	2.894	59	12.043	5.334	544	896	6.119
2020.....	449.995	188.670	261.325	2.617	2.573	44	10.756	4.632	470	856	5.532
2021.....	446.556	184.378	262.177	2.301	2.269	32	9.591	3.932	391	797	5.092
2022.....	445.798	179.967	265.830	1.927	1.908	19	8.706	3.394	335	767	4.741
2023: (ENE-NOV)...	447.869	176.022	271.848	1.441	1.430	11	8.162	2.958	284	734	4.637

Cuadro 3. 1. Beneficiarios de prestaciones no contributivas por beneficiarios y tipo. Fuente: Ministerio de trabajo y economía social



Figura 3. 1. Prestaciones no contributivas a la vejez y a la incapacidad. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

3.1. Pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social.

Las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social constituyen el segundo gran mecanismo para evitar la pobreza entre las personas de más edad, con un gasto presupuestado de 2.802,66 millones en 2023, un 8,33% más que en 2022 lo que supone un gran incremento en comparación con las diferencias interanuales anteriores.



Figura 3. 2. Gasto en pensiones no contributivas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social

Se pueden diferenciar dos tipos de pensiones: las pensiones no contributivas por invalidez y las pensiones no contributivas por jubilación. Los requisitos para optar a una y otra son parecidos, aunque se diferencian en algunos aspectos. Los requisitos serán, en general, la residencia legal en territorio español con un periodo de residencia previo, una edad de entre 18 y 65 años para la pensión por invalidez y más de sesenta y cinco años para la de jubilación y un grado de minusvalía igual o mayor del 65% o enfermedad crónica para la de invalidez.

<u>Pensiones no contributivas por invalidez</u>	<u>Pensiones no contributivas por jubilación</u>
A) Ser mayor de 18 años y menor de 65 años en la fecha de la solicitud	A) Ser mayor de 65 años en la fecha de la solicitud
B) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante 5 años, de los cuales dos serán inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.	B) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante 10 años, entre la edad de 16 años y la de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser

<p>C) Estar afectados por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65%. Se presumirá que se tiene más de un 65% o más de discapacidad si se tiene reconocida:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una incapacidad permanente absoluta. - Una pensión asistencial por enfermedad con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo. - Las personas incapacitadas legalmente. <p>Igualmente se presumirá que se encuentra afecto de un grado de discapacidad igual al 75% y que necesita el concurso de otra persona para los actos esenciales de la vida a quienes tuvieran reconocida una incapacidad permanente en grado de gran invalidez.</p> <p>D) Carecer de rentas o ingresos suficientes</p>	<p>consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.</p> <p>C) Carecer de rentas o ingresos suficientes</p>
---	--

La cuantía base en ambos casos es la misma, 6784,54 euros al año, 484,61 euros al mes en 2023. Dicho importe se fija en los presupuestos generales del Estado. A partir de esa base mínima existen una serie de complementos que surgen en función de las características sociales y de necesidad del beneficiario como, por ejemplo, si la minusvalía es superior al 75% y se necesita de otra persona la cantidad aumentará un

50%; o si el beneficiario recibe o tiene ingresos propios se reducirá su pensión en función de aquellos, aunque siempre se le reconocerá una pensión, como mínimo, del 25% de la base.

Por otro lado, para recibir esta prestación es necesario que el beneficiario se encuentre en una situación de carencia de rentas o ingresos que se da cuando la suma, en términos anuales de los ingresos personales del solicitante, es inferior al importe anual de la pensión no contributiva (6784,54 euros).

En cambio, si la persona solicitante está en la misma situación reflejada en el párrafo anterior, pero se encuentra integrado en una unidad económica, se entenderá que se existe carencia de ingresos cuando las sumas de los ingresos de todos los integrantes no superan una acumulación de recursos establecida por medios de la ponderación correspondiente.

La pensión no contributiva por jubilación media en 2022 fue de 493,75 euros al mes, lo que supone un gran incremento respecto de 2021 donde la media se situó en 396,68 euros al mes.

Por otro lado, la pensión no contributiva por invalidez fue de media de 493,75 euros al mes en 2022 (igual que la pensión por jubilación) y de 438,72 euros al mes en 2021.

CUANTÍA PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS 2023						
	PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA POR INVALIDEZ				PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA POR JUBILACIÓN	
	Íntegra	Mínimo del 25%	Complemento de necesidad	Íntegra+Complemento	Íntegra	Mínimo 25%
Anual	6784,54	1696,14	3392,27	10176,81	6784,54	484,61
Mes	484,61	121,15	242,31	726,92	1696,14	121,15

Cuadro 3. 2. Cuantía de las pensiones no contributivas 2023. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

Ambas prestaciones están conectadas debido a los requisitos de edad y de carencia material. Si nos damos cuenta la pensión por invalidez solo se puede recibir entre los 18 y los 65 años, y la de jubilación se recibe a partir de los 65 años. Teniendo en cuenta el perfil económico de las personas que acceden a este tipo de prestaciones es común que las personas que reciben la pensión por invalidez, a partir de los 65 años, pasan a percibir la pensión no contributiva por jubilación.

El número de beneficiarios de cada una de las dos pensiones también es distinto. En 2022 la pensión no contributiva de jubilación la percibieron 265.830 personas, por 179.967 que percibieron la pensión por invalidez. En 2023, en una media a partir de los datos de los meses enero-noviembre, percibieron las ayudas 271.848 personas la pensión por jubilación y 176.002 la de invalidez. Si seguimos la tendencia histórica, cada vez son menos las personas que acceden a la pensión no contributiva por invalidez y cada vez son más los que acceden a la pensión de jubilación. Esto puede deberse a que el perfil de personas que perciben las pensiones por invalidez van falleciendo o pasan a percibir las pensiones de jubilación. Por otro lado, las pensiones no contributivas de jubilación también incrementan el número de beneficiarios debido a la existencia de las personas que llegan a la edad de jubilación y que no han cotizado lo suficiente para acceder a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva.

Con datos de los presupuestos de la Seguridad Social para 2023, se confirma esa tendencia a la baja de las pensiones por invalidez y la tendencia al alza de las de jubilación. Aunque hay que destacar el año 2020 donde ambas prestaciones disminuyeron debido, seguramente, a la pandemia.

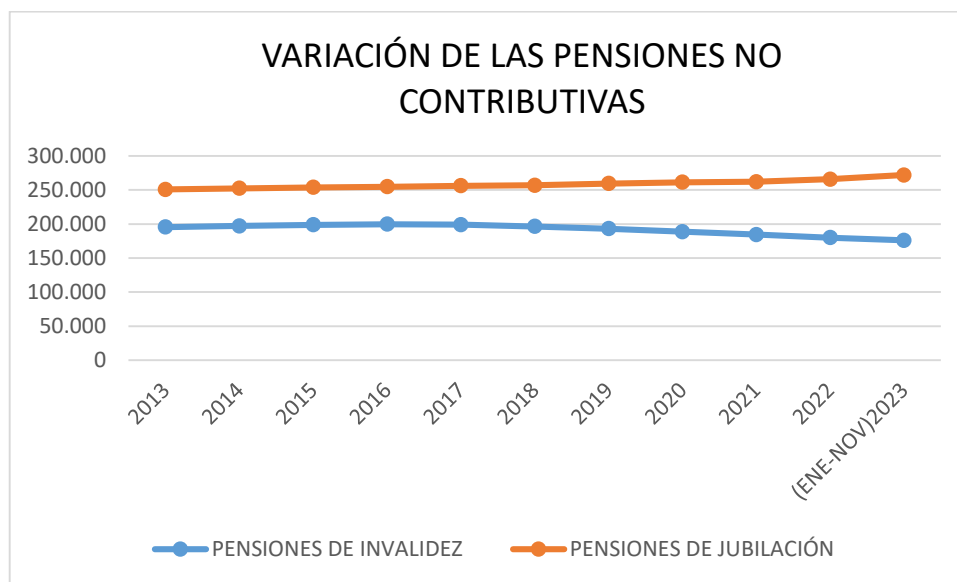


Figura 3. 3. Variación de las pensiones no contributivas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social

Según los datos ofrecidos por el IMSERSO en diciembre de 2023 el perfil del beneficiario de una pensión no contributiva se corresponde al de una mujer casada que vive integrada

en una unidad económica compuesta por dos o tres personas., aunque en cómputo general el número de pensionistas solteros es superior.

Distinguiendo entre la pensión por jubilación y la de invalidez, el beneficiario tipo de la primera es una mujer casada de entre 70 y 74 años que vive en una unidad económica compuesta de 2 o 3 personas. Respecto a las pensiones por invalidez el beneficiario tipo en 2023 eran personas solteras (70,18%) afectado por una discapacidad psíquica (43,11%) integrado en una unidad económica compuesta por dos o tres personas.

El beneficiario tipo de la pensión no contributiva de jubilación que proviene de invalidez se corresponde con el de una mujer casada de entre 65 y 69 años con una discapacidad de tipo física que vive en una unidad económica integrada por dos o tres personas.

3.2. Pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS)

Las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS) son ayudas económicas de carácter periódico en favor de ancianos y enfermos afectados por un grado de discapacidad que los incapacite para el trabajo. Ambas prestaciones quedaron derogadas tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/1992 sin efecto retroactivo, por lo que las personas a las que ya se les habían reconocido o estaban pendientes de resolución están en su derecho de percibirla. Es decir, actualmente no se pueden solicitar ni acceder a ellas. En los presupuestos de la seguridad social de 2023 la cuantía mensual era de 149,86 euros al mes, 2098,04 euros al año (son 12 mensualidades más dos extras de igual importe). La cuantía base no se modifica desde el año 2000 y para percibirlo es necesario obtener unos ingresos anuales inferiores al importe de la pensión.

Su gestión está transferida totalmente a las Comunidades Autónomas, salvo en Ceuta y Melilla que lo gestiona directamente el Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social, aunque se financian a cargo de los Presupuesto Generales del Estado. En este sentido es interesante resaltar que algunas comunidades autónomas incrementan la cuantía de esta prestación, como por ejemplo Andalucía, que en 2024 establece una cuantía de la prestación de 2.276,04 euros anuales con una ayuda extraordinaria de 1725,5

euros efectivos trimestralmente. El hecho de que estén derogadas ha provocado que las personas que perciben este tipo de prestación disminuya sustancialmente. Frente a los 68.058 beneficiarios en el año 2000, en 2015 solo la percibían 5.017 personas y en noviembre de 2023 los beneficiarios eran 1.294. Esto se explica por el fallecimiento paulatino de las personas con derecho a esta prestación.

3.3. Prestaciones económicas para personas con discapacidad.

Las prestaciones económicas para personas con discapacidad están dirigidas a personas afectadas por una discapacidad o por un proceso degenerativo que puede derivar en una discapacidad, que no estén comprendidas en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social y cuyos recursos o ingresos anuales sean inferiores al 70% del SMI vigente. Dentro de este conjunto de prestaciones económicas se encuentran:

1. El subsidio de garantía de ingresos mínimos.
2. El subsidio por ayuda de tercera persona
3. El subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte.

Todas ellas están derogadas tras la entrada en vigor del Real Decreto 1/2013, el cual derogó la Ley 13/1982 de Integración social de las personas con discapacidad (LISMI) que recogía este tipo de prestaciones. Por ello cada año el número de beneficiarios de estas prestaciones desciende, ya que fallecen.

En 2022 percibían estas prestaciones 4.465 personas frente a los 5.052 beneficiarios de 2021. 3.306 personas percibían el subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos, 331 el subsidio por ayuda de tercera persona y 828 el subsidio de Movilidad y Compensación para gastos de transporte. El importe de las prestaciones era de 149,86 euros, 58,45 euros y 72 euros respectivamente.

3.4. Complementos a mínimos de pensiones contributivas.

En el sistema de pensiones contributivas de la Seguridad existen una serie de ellas, en concreto las de menor cuantía, cuyo importe no alcanza el límite mínimo fijado anualmente para esas pensiones en los Presupuestos Generales del Estado. Para ello se

establecieron los complementos a mínimos de pensiones, de naturaleza no contributiva, cuyo objetivo es el de garantizar un nivel de subsistencia e ingresos digno a todos los pensionistas y que estos sean superiores al umbral de pobreza que en 2022 se fijó en 10.088 euros en hogares de una persona (840,67 euros al mes).

El funcionamiento de estos complementos es sencillo: cuando la cuantía de la pensión no llega a la cifra establecida como mínima se reconoce el derecho a complementar la pensión hasta que se alcance ese mínimo.

El derecho a complemento a mínimo no es consolidable, se revisa anualmente y es incompatible con la percepción por parte del pensionista de ingresos de trabajo, capital o cualquier otra fuente cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, excede de ese mínimo. Se configura como una medida para luchar contra la vulnerabilidad económica y social dirigida al sector de población con más edad (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023).

El mínimo establecido en los Presupuestos Generales del Estado no es homogéneo, sino que varía en función del tipo de prestación y de algunas circunstancias del beneficiario, como la edad, la unidad familiar o si existe dependencia económica del cónyuge a cargo.

En el caso concreto de las pensiones por jubilación, en 2023 la pensión de persona mayor de 65 años sin cónyuge a cargo fue de 10.963,40 euros al año, y con cónyuge a cargo 13.526,8 euros al año. En 2022 dichas pensiones eran de 10.103,8 euros al año y 12467 euros al año respectivamente. Para las pensiones de viudedad los mínimos establecidos en 2023 fueron de 12.682,6 euros al año en caso de tener cargas familiares y 10963,4 euros al año para los mayores de 65 años.

Pese a que su finalidad es la de cubrir todas las prestaciones hasta sus cuantías mínimas la Ley 27/2011, sobre la Actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social introdujo un límite máximo a los complementos a mínimos a partir de 2013, por lo que estos complementos a mínimos para las pensiones contributivas causadas a partir del 1 de enero de 2013 no pueden exceder la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. En 2023, la cuantía de las Pensiones no contributivas fue de 6784,54 euros, por lo que las pensiones por jubilación para personas

mayores de 65 años sin cónyuge que en 2023 fueran menores de 4.178,86 euros al año, aún con el complemento, no llegarían al mínimo.

Respecto a la financiación de los complementos a mínimo de pensión, en 2013 el Estado asumió la financiación de los mismos en su totalidad, en cumplimiento del Pacto de Toledo de la separación y clarificación de fuentes de financiación y de la Disposición Adicional duodécima de la ya mencionada Ley 27/2011. Esta decisión se justifica por la propia naturaleza del complemento a mínimos ya que, pese a complementar pensiones contributivas, su finalidad es la de combatir la pobreza y la vulnerabilidad social, es decir, es de naturaleza no contributiva.

En 2023 el gasto presupuestado por este concepto fue, excluidos los gastos de gestión, de 7250,13 millones, un 3% más que en 2022. La importancia de los complementos a mínimos en los PGE depende del número de pensiones que se complementan con ellos y de la cantidad a complementar. También influyen los límites mínimos que se establecen cada año. En la figura de abajo (3.4) podemos ver como desde que el Estado asumió la totalidad de la financiación en 2013 su cantidad destinada disminuyó en más de 500 millones de euros, marcando mínimos en 2021 con 6.885,71 millones de euros. En los dos últimos años podemos ver como la partida vuelve a subir seguramente por el aumento de los mínimos establecidos para las pensiones contributivas.

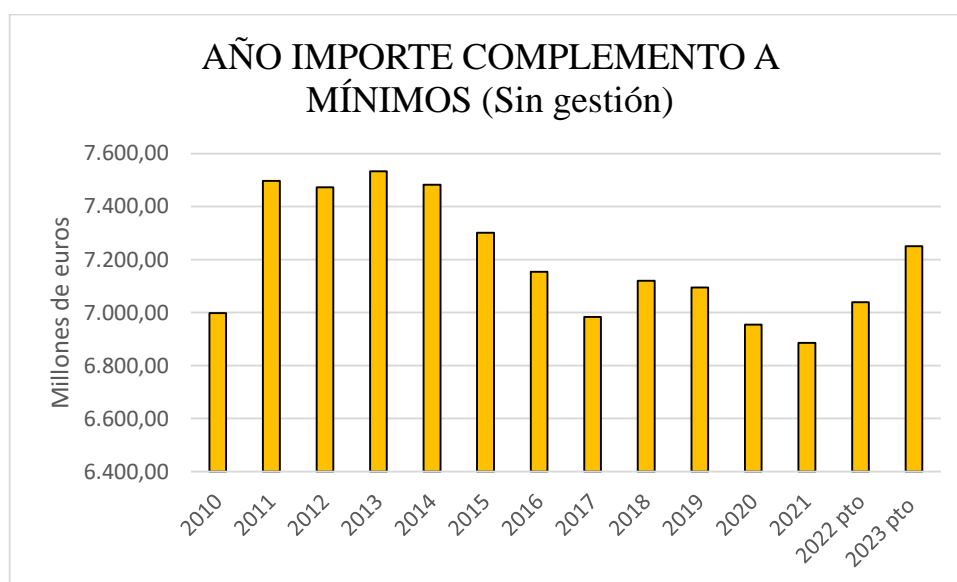


Figura 3. 4. Gasto destinado a la financiación de los complementos a mínimos. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

Respecto al número de pensiones y pensionistas con complementos a mínimo a fecha de 31 de julio de 2022 había 2.199.266 pensiones con complementos a mínimos, un 22,11% del total. La cantidad de beneficiarios ha disminuido de manera constante desde que asumió su gestión el Estado, así como el porcentaje sobre el total de pensiones que se complementan con esta prestación.

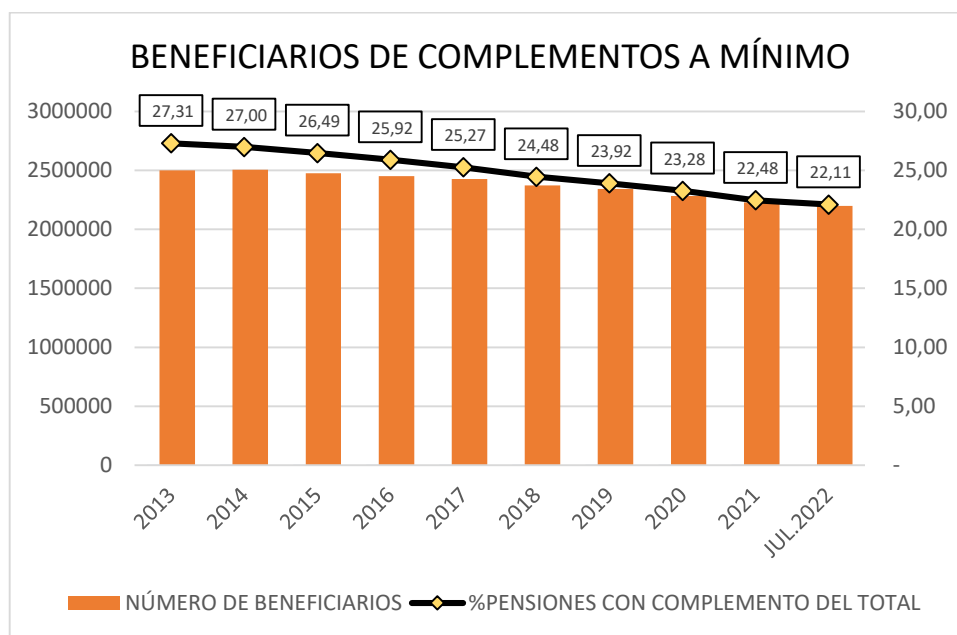


Figura 3. 5. Beneficiarios de complemento a mínimo de pensión. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

Del total de las pensiones con complemento, la mayoría se encuentran en la pensión por jubilación (57,86%), seguidos de las pensiones por viudedad (28,06%). Por detrás, las pensiones por incapacidad permanente (6,24%), orfandad (6,8%) y las pensiones en favor de familiares (1,04%) también se benefician de los complementos.

Por último, vamos a ver cuál es la cuantía media de los complementos en función de la pensión. Este complemento fue en julio de 2022 de 224,55 euros/mes de media. Los que más reciben por el complemento son los pensionistas de viudedad con 252,91 euros mes.

EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA MEDIA MENSUAL PAGADA EN CONCEPTO POR MÍNIMO (€/mes)						
AÑO	INCAPACIDAD PERMANENTE	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	EN FAVOR DE FAMILIARES	TOTAL
2013	142,15	210,34	250,89	121,35	107,76	213,61
2014	139,39	207,06	248,77	118,61	104,91	210,22
2015	138,58	204,64	246,40	118,96	102,47	207,84
2016	137,76	203,09	244,67	119,36	99,66	206,14
2017	132,97	201,52	243,16	120,05	97,04	204,32
2018	142,77	211,55	240,40	127,02	101,57	209,77
2019	139,85	220,04	239,81	133,61	106,05	214,14
2020	137,09	220,10	240,31	134,00	105,37	213,98
2021	135,40	220,75	240,97	134,83	103,47	214,22
AGO.2022	140,65	231,66	252,91	141,75	108,47	224,55

Cuadro 3. 3. Evolución de la cuantía media mensual pagada en concepto de mínimo. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

4. PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS GESTIONADAS POR EL SEPE

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social. El SEPE, junto con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, forman el Sistema Nacional de Empleo. Desde esta estructura se gestionan y promueven distintas medidas y acciones para el empleo y para luchar contra el desempleo. Es el organismo autónomo de gestionar las prestaciones por desempleo.

La misión de estas prestaciones no es desdeñable, ya que en 2022 el 41,7% de la población desempleada estaba en situación de pobreza, cuando la tasa de pobreza de la población total fue del 20,4%. La situación de la población desempleada se agrava a medida que tardan más tiempo en encontrar trabajo, ya que deja de recibir las prestaciones y subsidios correspondientes. Se considera que una persona es desempleada de larga duración cuando está inscrita ininterrumpidamente en la oficina de empleo como demandante de empleo durante 12 o más meses. En el tercer trimestre de 2023 más del 41% de las personas desempleadas son paradas de larga duración, y el 28% han estado desempleadas durante más de dos años.

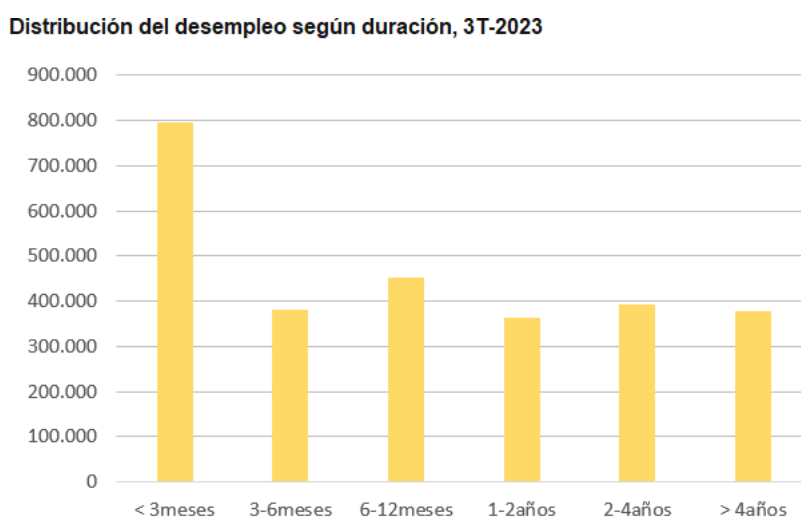


Figura 4. 1. Distribución del desempleo según duración. 3T-2023. Fuente: (Fundación BBVA, 2023)

De las prestaciones por desempleo que gestiona el SEPE a partir de las contribuciones de los trabajadores, en el presente trabajo se analizarán únicamente las de naturaleza no contributiva, aunque la prestación por desempleo (de naturaleza contributiva) supone la partida con mayor cuantía y con más beneficiarios (43,89%) del SEPE.

Las prestaciones por desempleo no contributivas las recibieron 824.291 personas de media en 2022, el 46,8% del total de beneficiarios por prestaciones por desempleo en general. La más importante es el subsidio por desempleo.

Cuadro 4.1. Beneficiarios de prestaciones gestionadas por el SEPE

	2018	2019	2020	2021	2022
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS SEPE	942.470	993.596	2.007.308	1.093.687	937.624
Prestación por desempleo	751.172	807.614	1.828.489	922.856	773.227
Subsidio agrario	107.500,00	102.882,00	97.566,00	92.526,00	87.566,00
Renta agraria	83.798,00	83.100,00	81.253,00	78.305,00	76.831,00
PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS SEPE	862.209,00	867.503,00	967.498,00	942.658,00	824.291,00
Subsidio por desempleo	662.149,00	726.401,00	838.566,00	798.582,00	718.188,00
Renta Activa de Inserción (RAI)	166.082,00	140.973,00	128.922,00	144.072,00	106.103,00
Programa de Activación para el empleo	33.978,00	129,00	10,00	4,00	-
TOTAL	1.804.679,00	1.861.099,00	2.974.806,00	2.036.345,00	1.761.915,00

Cuadro 4. 1. Beneficiarios de prestaciones gestionadas por el SEPE. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE

En 2022 el paro registrado de media fue de 2.962.791 personas, frente a la media mensual de 2021 que fue de 3.565.240 personas, una disminución del 16,9%. De esos parados 1.761.915 recibieron algún tipo de prestación, un 13,5% menos que el año anterior.

La tasa de cobertura de las prestaciones asistenciales o no contributiva fue del 35,29%, es decir, que el 35,29% de los parados registrados que cumplen los requisitos para recibir esas prestaciones las reciben realmente. Este dato ha ido aumentando progresivamente con los años. En general la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo se situó en 2022 en 62,89%, es decir, ese porcentaje de parados cobraba algún tipo de prestación.

TASA DE COBERTURA							
TIPO DE PRESTACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022	DIF 22/21	% DIF
Prestación Contributiva	24,20 %	27,10 %	52,23 %	27,61 %	27,60 %	-0,01	-0,04
Prestaciones Asistenciales	34,00 %	35,30 %	32,75 %	33,31 %	35,29 %	1,98	5,94
TOTAL	58,20 %	62,40 %	84,98 %	60,92 %	62,89 %	1,97	3,23

Cuadro 4. 2. Tasa de cobertura de las prestaciones gestionadas por el SEPE. (SEPE, 2023)

Respecto al gasto en el conjunto de prestaciones por desempleo, este ascendió a 20.426,05 millones de euros, un 22,5% menos a 2021. La mayor parte está destinado a la prestación contributiva y el 35% a las prestaciones de tipo asistencial, de la que sobresale el subsidio por desempleo con 5.535,52 millones.

A continuación, se analizarán por separado el subsidio por desempleo y la Renta Activa de Inserción (RAI). Las dos son transferencias económicas de naturaleza no contributiva cuya finalidad es garantizar a que aquellas personas desempleadas que no tengan acceso a las prestaciones contributivas tengan unos ingresos.

Mención aparte para el Programa de Activación para el empleo, que en 2022 dejó de tener beneficiarios, y por tanto no lo desarrollaremos.

4.1. Subsidio por desempleo.

El subsidio por desempleo es una prestación no contributiva a la que tienen derecho las personas que no han cotizado lo suficiente para acceder a la prestación contributiva por desempleo.

La principal diferencia entre la prestación y el subsidio por desempleo es que para la primera se necesita haber cotizado mínimo 360 días y que mientras se percibe se cotiza a la jubilación y a la cobertura sanitaria del beneficiario. Esto no ocurre en el caso del subsidio. Para acceder al subsidio el solicitante deberá haber trabajado y cotizado por desempleo mínimo 3 meses si tiene cargas familiares o un mínimo de 6 meses si no tiene dichas cargas. Además es requisito que no perciba rentas u otros ingresos brutos que superen el 75% del SMI (810 euros al mes, sin contar la parte proporcional a las dos pagas extraordinarias) en caso de que haya cargas familiares.

La duración del subsidio tampoco será la misma en todos los casos, sino que dependerá, otra vez, del número de meses cotizados y de las responsabilidades familiares.

- Si el solicitante tiene responsabilidades familiares el subsidio durará entre 3 y 5 meses en función de los meses cotizados. Si el solicitante ha cotizado seis meses o más el subsidio durará 21 meses.

- Si el solicitante no tiene responsabilidades familiares el subsidio durará 6 meses en el caso de haber cotizado más de 6 meses, pero menos de un año.

De los 718.188 beneficiarios del subsidio por desempleo en 2022, 200.801 eran subsidios con responsabilidades familiares y 517.387 no tenían esas cargas. Estas cifras son casi 60.000 y algo más de 20.000 personas menos respectivamente que reciben el subsidio.

Respecto a la cuantía mensual del subsidio, esta es igual al 80% del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), es decir 480 euros/mes. Si el desempleado trabaja a tiempo parcial la cuantía percibida será en función de las horas trabajadas.

En 2022 los beneficiarios del subsidio por desempleo fueron 718.188 de media al mes, frente a los 798.582 de 2021, un descenso de 80.394 personas, lo que representa un 10,1% menos. Lo más interesante del subsidio es que la mayoría de beneficiarios del mismo se encuentran en el tramo de 55 o más años, es el único tramo que aumentó de beneficiarios de 2021 a 2022. El mayor descenso se registró en el tramo de 40 a 54 años.

Respecto a las causas de baja de la protección, el porcentaje de bajas por agotamiento sobre el total de beneficiarios fue del 3,77%, menos que en 2021. Desde un punto de vista positivo, un 10,15% de bajas fueron porque los beneficiarios correspondientes encontraron trabajo, aunque la cifra es 0,31% menor a la de 2021.

DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIO, SEGÚN LA CAUSA DE SALIDA DE LA PROTECCIÓN (BAJAS POR MES)					
	2018	2019	2020	2021	2022
Agotamiento	36.233	39.656	44.379	45.621	29.993
Colocación	103.048	104.643	88.651	91.691	80.661
Resto bajas	34.715	35.935	25.554	35.243	32.492
TOTAL	173.996	180.234	158.584	172.555	143.146

Cuadro 4. 3. Distribución de las personas beneficiarias de subsidio, según la causa de salida de la protección.

Fuente: (SEPE, 2023).

Por último, el perfil de beneficiario, excluyendo a los mayores de 55 años, es el de una mujer de 40-54 años que accedió al subsidio por falta de cotización para acceder a una prestación contributiva.

4.2. Renta Activa de Inserción (RAI).

La Renta Activa de Inserción (RAI) es una prestación de carácter no contributivo destinada a desempleados que no perciben otras ayudas y que tienen dificultades de reinserción en el mercado laboral.

Para percibirla, la persona que solicita deberá estar inscrita como demandante de empleo y suscribir el compromiso de actividad. Podrán ser beneficiarios las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Tener 45 años o más.
- Tener una discapacidad igual o superior al 33% o tengan reconocida una incapacidad en los mismos términos.
- Los trabajadores emigrantes retornados del extranjero en los doce meses anteriores a la solicitud, haya trabajado como mínimo seis meses en el extranjero desde que salió de España por última vez y cumpla los otros requisitos, excepto el de estar inscrito los últimos 12 meses.
- Trabajadores que acrediten la condición de violencia de género, y reúnan todos los requisitos anteriores excepto el de la edad y la inscripción como demandante de empleo los últimos 12 meses.
- Beneficiarios de pensiones de invalidez no contributivas si reúnen todos los requisitos excepto el de carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, por la percepción de la pensión, siempre que acredite que dejará de percibirla.

La cuantía de la RAI es del 80% del IPREM (480 euros/mes en 2023). Para ello los beneficiarios deberán acreditar que tienen unos ingresos por debajo del 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. En caso de que el solicitante se integrara en una unidad de convivencia se tendrá en cuenta las rentas de la misma.

En el año 2022 percibieron la RAI 106.103 personas de media mensual, frente a la media de 2021 que fue de 144.072 personas, reflejando un descenso del 26,4%. Esto representa un 6,02% del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo en general.

5. LAS PRESTACIONES FAMILIARES NO CONTRIBUTIVAS Y EN APOYO A LAS FAMILIAS.

Las prestaciones económicas no contributivas de protección familiar y otras prestaciones incluyen las asignaciones por hijos menores y las diferentes prestaciones por nacimiento o adopción, las prestaciones del síndrome tóxico, la prestación de orfandad no contributiva en favor de las víctimas de violencia de género así como las ayudas reconocidas en el Real Decreto 257/2019, de 12 de abril, por el que se establecen las normas para la concesión de ayudas especiales para la adaptación del sector de la estiba portuaria. También se incluyen en este grupo las ayudas con cargo al Fondo de Compensación a las víctimas del amianto.

De esta amalgama prestaciones, nos centraremos en aquellas que tienen como finalidad reducir la pobreza y la exclusión social de las personas y familias a las que van dirigidas.

5.1. Las prestaciones familiares.

Actualmente, las familias con hijos a cargo, sobre todo las monoparentales, se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica, social y de exclusión permanente. La tasa AROPE que mide la pobreza y la exclusión social de los hogares, es mayor en los hogares con hijos, o hijos dependientes. Encontrándose en una posición más vulnerable los hogares de familias monoparentales, donde casi la mitad de ellas se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social (49,2%), cuando la tasa media española es un 26%.

Para intentar mejorar la situación de las familias se han ido aprobando y llevando a cabo una serie de medidas asistenciales y prestaciones económicas que reducen la posibilidad de encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

En este apartado nos centraremos en las prestaciones familiares por hijo menor acogido a cargo y las prestaciones por nacimiento o adopción, dirigidas a la delicada situación en la que se encuentran las familias, por lo general, ante la existencia de responsabilidades familiares o de nacimiento o adopción de un hijo. En este sentido España, con una inversión en familia e infancia del 1,6% del PIB según el comisionado de pobreza infantil

de la UE, está muy por detrás de la media europea (2,5%) ocupando el puesto 17 de los 27 países de la UE.

Estas prestaciones tienen un carácter universal y con un objetivo redistributivo a partir de la aprobación de la Ley 26/1990 y su contenido se amplió a través del Real Decreto-Ley 1/2000. La finalidad de las mismas es ayudar a las familias a hacer frente a los gastos que se producen por el nacimiento de un hijo o de familias con pocos recursos. También en aquellas situaciones donde se produzca un parto múltiple. Ya en 2003, en virtud de la ley 52/2003 se extendieron las prestaciones familiares a los casos de adopción y acogimiento y aumentaron su capacidad de protección, así como su compatibilidad con la realización de un trabajo lucrativo. Más adelante la ley 35/2007 modificó las cuantías de las prestaciones económicas de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo, así como se introdujo una nueva prestación económica de pago único por nacimiento o adopción para quien no pudiera obtener la deducción fiscal existente en el IRPF.

El 1 de enero de 2011, como medida para reducir gasto, se dejó sin efecto la prestación por nacimiento o adopción de hijo. En 2020, tras la creación del Ingreso Mínimo Vital se derogó la prestación por menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, aunque los beneficiarios que la percibían pueden seguir recibiendo dicha prestación hasta que dejen de cumplir los requisitos exigidos.

Actualmente existen beneficiarios respecto a la asignación por hijo o menor acogido a cargo (de pago periódico) y otras prestaciones de pago único como las prestaciones por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas y prestaciones por parto o adopción múltiple.

A) PRESTACIONES ECONÓMICAS DE PAGO PERIÓDICO POR HIJO O MENOR ACOGIDO A CARGO.

Dentro de la misma, la prestación por hijo a cargo en el caso de hijos menores de 18 es de naturaleza universal, y se tiene derecho a una prestación de entre 341 y 588 euros anuales, siempre y cuando no se superen los límites fijados en los PGE, que en 2022 para un hijo fue de 12.913, para dos de 14.849,95 y para tres de 19.434. A partir de 3 hijos se ha de realizar una fórmula $(19.434 + [(n^{\circ} \text{ hijos} - 3) \times 3.148])$. Respecto a este grupo dentro

de la prestación, tras la aprobación del IMV, ya no se admiten nuevos beneficiarios. En cambio, para las prestaciones por hijos a cargo con discapacidad no existe límite de recursos económicos.

El número de beneficiarios en general en julio de 2022 fueron 781.086, de los cuales 460.159 eran hijos sin discapacidad y 320.927 eran hijos con discapacidad. Lo destacable es que los beneficiarios de hijos sin discapacidad y con discapacidad menor de 33% disminuyen después de 2020 tras la aprobación del IMV, ya que se está produciendo un trasvase de estas personas hacia el IMV.

Esta prestación se proporciona cada 6 meses en el caso de hijos menores de 18 y mensualmente por hijos mayores de 18 con discapacidad. El presupuesto para 2023 fue de 1.281,21 millones de euros, un 5,65% menos que en 2022. Debido a la disminución en los beneficiarios.

PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO PERIÓDICO POR HIJO O MENOR								
JUL. AÑO	HIJOS SIN DISCAPACIDAD	HIJOS CON DISCAPACIDAD			TOTAL	TOTAL	GASTO	VARIACIÓN
		<18 Y 33%	>18 Y 65%	>18 Y 75%				
2018	1.202.861	123.476	125.607	69.213	318.296	1.521.157	1520,6	2,92
2019	1.166.896	127.966	127.746	70.522	326.234	1.493.130	1620,79	6,59%
2020	1.157.425	131.047	129.159	71.260	331.466	1.488.891	1770,77	9,25%
2021	752.578	131.727	129.662	71.054	332.443	1.085.021	1614,56	-8,82%
2022	460.159	119.521	129.779	71.627	320.927	781.086	1357,91	-15,90%
2023							1281,21	-5,65%

Cuadro 5. 1. Prestaciones familiares de pago periódico por hijo o menor. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.

B) PRESTACIÓN ECONÓMICA DE PAGO ÚNICO POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE HIJO EN SUPUESTOS DE FAMILIAS NUMEROSAS, MONOPARENTALES O EN LOS CASOS DE MADRES DISCAPACITADAS.

Tras la modificación legislativa que se introdujo en 2007 a través de la deducción por nacimiento o adopción en el IRPF y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, tendrán derecho a esta prestación quienes tengan la condición de familia monoparental o numerosa y en los casos en los que la madre padezca una discapacidad igual o superior al 65%, siempre que los ingresos familiares no superen el límite establecido. El importe del pago único fue de 1.000 euros

en 2022. En 2023 se presupuestó respecto a este concepto 24,53 millones de euros, un 5,6% más que en 2022.

C) PRESTACIÓN ECONÓMICA DE PAGO ÚNICO POR PARTO O ADOPCIÓN MÚLTIPLE.

Tienen derecho a percibir la prestación económica de pago único por parto o adopción múltiple los que residan legalmente en España y se enfrenten a un parto o adopción múltiple. El beneficiario será cualquiera de los dos progenitores tras acuerdo común. En el caso de que no haya acuerdo el beneficio será la madre. Si no son convivientes, será beneficiario quien tenga la guardia y custodia. Por último, en el caso de que los hijos sean huérfanos de padre y madre o estén abandonados será el beneficiario el sujeto que se haga cargo de ellos legalmente. La cuantía de la prestación es la que se recoge en el siguiente cuadro:

Nº DE HIJOS NACIDOS O ADOPTADOS	2	3	4 y más
Nº DE VECES EL IMPORTE MENSUAL DEL S.M.I.	4	8	12

Cuadro 5. 2. Importe de la prestación por parto o adopción múltiple. Fuente: (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023)

El gasto previsto en 2023 fue de 20,77 millones de euros, un 0,73% más que en 2022.

5.2. Otras prestaciones familiares de carácter asistencial.

A) PRESTACIÓN NO CONTRIBUTIVA POR NACIMIENTO Y CUIDADO DEL MENOR.

Esta prestación proporciona una prestación a las madres trabajadoras que en caso de parto no tengan acceso a la prestación de maternidad por no cumplir con el tiempo de cotización exigida. La cuantía será igual al 100% del IPREM vigente (600 euros en 2024). Su duración será de 42 días naturales a partir del parto y se incrementará en 14 días naturales cuando sean familias monoparentales o numerosas, parto múltiple o madre o hijo con incapacidad de 65% o más. En 2023 se presupuestó para este concepto 0,29 millones, como en 2022.

B) LA PRESTACIÓN DE ORFANDAD NO CONTRIBUTIVA EN FAVOR DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.

La prestación la financia íntegramente el Estado cuya partida fue de 3,4 millones en 2023, igual que en 2022.

C) PRESTACIONES POR SÍNDROME TÓXICO.

Esta prestación instaurada en 2005 tiene como finalidad hacer frente a las necesidades que surgen por enfermedad, procurando proveer de medios económicos y atención a los beneficiarios. De esta manera se facilita su protección y reinserción social. En este conjunto de prestaciones encontramos ayudas de contenido social, económico y de reinserción, así como ayuda domiciliaria en tareas domésticas, el reintegro de gastos protésicos y de farmacia, las ayudas extraordinarias, dietéticas, lactancia artificial, guarderías, becas, colonias de verano, ayudas por fallecimiento y otras. Su financiación se cubre a través de los PGE, cuya partida fue de 23,53 millones en 2023, mismo importe que en 2022.

6. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y AYUDAS DE EMERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL IMV.

6.1. Las rentas mínimas de inserción (RMI).

La necesidad de reducir la desigualdad, la pobreza y la exclusión social provocó que a finales del siglo XX se planteara la posibilidad de garantizar un ingreso mínimo a toda la población. Esta prestación debería tener como finalidad garantizar unos ingresos mínimos y suficientes para que sus beneficiarios no vivieran dentro de los niveles de pobreza y se favoreciera el bienestar, la redistribución de la riqueza y la igualdad en las sociedades.

Esas necesidades provocaron que la UE promoviera una de las principales innovaciones de la política social de finales del siglo XX, modificando en gran medida los estados del bienestar europeos (Ayala Cañon, Jurado Málaga, & Pérez Mayo, 2022) a través de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI).

Las RMI tienen como finalidad garantizar unos ingresos mínimos y reducir el nivel de pobreza y desigualdad social, disminuyendo de esta manera las situaciones de carencia de recursos y de exclusión social de parte de la sociedad. No se ha de confundir la RMI con la Renta Básica Universal ya que la primera exige carencia de ingresos y participar en los programas de inserción y para acceder a la segunda no hay más requisito que ser ciudadano.

En España, fueron las comunidades autónomas las que tuvieron la iniciativa de implantar las rentas mínimas, en virtud de las competencias asistenciales que les configura la Constitución y sus Estatutos, para crear este tipo de prestaciones. La pionera fue el País Vasco, pero poco a poco se fue desarrollando una prestación similar en cada una de las Comunidades Autónomas, aunque de una manera heterogénea, dando lugar a 19 tipos de RMI en todo el territorio nacional. (Valdueza Blanco, 2019)

Al poseer cada comunidad autónoma un RMI con sus condiciones y sus cuantías es difícil hacer un análisis conjunto de todos ellos, además de que los nombres tampoco eran

iguales. Esa heterogeneidad también provocó un problema de equidad interterritorial que se acentuó tras la crisis del 2008 debido a que la respuesta ante la crisis respecto a este tipo de prestaciones no fue la misma. Hasta entonces, la respuesta y despliegue de las RMI era limitado ya que solo atendían al 17% de las personas situadas en el umbral de pobreza. Esto se puede explicar por las limitaciones que existían, basadas en tres puntos: el problema de financiación, no saber exactamente a qué colectivo de la sociedad iban dirigidas esas rentas mínimas y la existencia de una amalgama de prestaciones y subsidios destinados a compensar la falta de ingresos de sus ciudadanos que provocaban una gran descoordinación en su ejecución. Como se puede ver en el cuadro siguiente la disparidad entre unas y otras comunidades es reseñable.

DIFERENCIAS EN LOS PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE RENTAS MÍNIMAS

	GASTO POR HABITANTE (EUROS)			BENEFICIARIOS SOBRE POBLACIÓN (%)			CUANTÍA PERSONA SOLA (EUROS)			CUANTÍA PAREJA 2 HIJOS (EUROS)		
	1996	2008	2020	1996	2008	2020	1996	2008	2020	1996	2008	2020
Andalucía	3,4	4,7	16,0	0,15	0,22	0,40	241,6	372,0	419,5	335,4	516,0	580,9
Aragón	2,4	1,8	35,8	0,09	0,07	0,64	198,3	400,0	491,0	317,3	600,0	834,7
Asturias	7,5	10,7	115,2	0,14	0,61	2,11	249,5	413,3	448,3	373,9	636,5	690,3
Baleares	1,2	3,4	19,8	0,07	0,11	0,78	245,6	383,1	461,5	349,4	613,0	731,7
Canarias	4,5	2,8	19,1	0,19	0,09	0,48	180,3	451,7	489,4	240,4	588,4	663,2
Cantabria	0,8	6,2	54,3	0,09	0,19	1,19	213,4	286,8	430,3	327,6	383,6	650,8
Castilla-La Mancha	2,5	0,7	6,2	0,12	0,02	0,13	234,1	361,8	525,0	311,4	481,2	761,3
Castilla y León	3,2	4,4	22,1	0,13	0,09	0,48	180,3	387,7	430,3	180,3	516,9	645,4
Cataluña	4,1	10,3	55,7	0,13	0,18	1,20	234,4	400,4	664,0	327,6	534,9	1.196,0
Extremadura	1,2	1,6	39,8	0,06	0,10	0,70	189,3	387,7	564,9	225,4	511,7	790,9
Galicia	3,3	6,9	19,7	0,18	0,21	0,49	213,8	387,7	403,4	292,6	542,8	597,0
Madrid	4,0	6,5	19,8	0,15	0,17	0,36	238,2	354,0	400,0	364,3	516,9	662,9
Murcia	1,2	0,6	11,4	0,05	0,03	0,39	216,4	300,0	430,3	330,6	498,0	645,4
Navarra	4,6	16,5	174,0	0,28	0,50	2,53	245,2	480,0	636,7	357,0	690,0	114,3
País Vasco	19,8	90,7	205,8	0,77	1,83	3,09	243,4	616,0	796,0	413,8	875,0	1.074,7
Rioja	1,2	1,3	42,2	0,09	0,08	0,96	235,6	361,8	430,3	311,0	361,8	672,3
C. Valenciana	1,7	0,5	50,3	0,09	0,06	0,66	249,5	375,5	630,0	252,9	425,5	864,0
TOTAL	4,2	9,3	41,7	0,17	0,24	0,78	224,1	395,3	508,9	312,4	546,6	716,2

Cuadro 6. 1. Diferencias en los programas autonómicos de rentas mínimas. Fuente: (Ayala Cañon, Jurado Málaga, & Pérez Mayo, 2022)

Pero las RMI no solo consistían en una prestación económica, sino que también estaban compuestas por medidas de inclusión social y de programas de búsqueda de empleo. En definitiva, a través de las RMI se quería combatir la carencia monetaria y exclusión social a través de las prestaciones económica y las medidas de inserción social y laboral. (Valdueza Blanco, 2019), aunque la participación en los programas de inclusión y búsqueda de empleo no siempre fuera necesario.

Para percibir las RMI era común denominador estar en una situación de carencia de recursos y que se hubieran reclamado previamente todas las prestaciones sociales y se haya recurrido la negación a las mismas. Por lo que, en su base, las RMI tenían una naturaleza supletoria. Las RMI en su totalidad también utilizaban la unidad de convivencia para medir la cuantía de ingresos de un hogar, aunque a la hora de determinar qué se tenía como ingreso o no existían algunas diferencias (v.g. no había uniformidad en los bienes y derechos que se contaban así como su valoración (Valdueza Blanco, 2019)). En general se tenían en cuenta todos los recursos económicos con los que contara la unidad de convivencia como rendimientos del trabajo o actividades económicas, rendimientos de patrimonio, subsidios, etc.

La cuantía de las mismas también era distinta. Primero porque no en todas las CCAA se utilizó el mismo indicador de referencia, unas utilizaban el IPREM, otras el SMI y otras una cifra fija. Segundo, porque en función de los complementos con los que contaran las RMI, que por ejemplo tenían en cuenta el número de personas en la unidad de convivencia u ofrecían otro tipo de complementos, las cifras variaban.

Respecto a la duración tampoco hubo unanimidad, en algunas CCAA su duración era indefinida (v.g. Comunidad Valenciana o País Vasco); y en otras se establecía una duración determinada, con posible renovación o no (lo que las asemeja a una duración indefinida, por ejemplo, en Aragón).

6.2. El ingreso mínimo vital (IMV).

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) se aprobó mediante el Real Decreto Ley 20/2020 y se ratificó por el congreso en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre. Los motivos para la creación del IMV fueron principalmente dos, que se señalan en el preámbulo de la ley: “la situación de pobreza y desigualdad en España y la vulnerabilidad económica y social ocasionada por el COVID-19”.

El objetivo del IMV es, en virtud del art 1 de la ley, “prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”. Es cierto

que la creación del IMV por sí sola no va a conseguir su objetivo, pero se configura como una herramienta que permite facilitar la inclusión de los excluidos y dificultar la exclusión social de aquellos que están en riesgo de encontrarse en aquella situación.

En definitiva, las metas que se expusieron en la documentación ministerial publicada junto al RD-ley 20/2020 fueron:

- La erradicación de la pobreza extrema.
- Potenciar la inclusión social.
- Fomento de la participación en el mercado laboral. El propio IMV tiene como condición que los beneficiarios de la misma deben estar inscritos como demandantes de empleo y se afirma la compatibilidad del mismo con las rentas del trabajo o de la actividad económica (siempre que no se superen los límites establecidos). De esta manera se intenta evitar las trampas de la pobreza, es decir, que la propia existencia de la prestación inhiba el objetivo de integración social de los beneficiarios.

Respecto a su naturaleza, el art 2 de la ley señala que “se configura como el derecho subjetivo de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica (...) para “garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.” De esta manera no se condiciona el IMV en función de la disponibilidad presupuestaria establecida para tal fin y se establece como una “prestación pública de carácter económico, de cuantía determinada y abono mensual, que forma parte de la acción protectora del sistema público de Seguridad Social, en el nivel no contributivo” (del Val Tena, 2021).

Dentro del sistema de prestaciones y subsidios del Estado español se encuentra incluido en el Sistema de Seguridad Social, por lo que está a cargo del Estado central y no de las CCAA, justificado por el desarrollo y ejecución del art 41 CE.

La aprobación del IMV hace realidad el principio de universalidad en el sistema de la Seguridad Social, completando al conjunto de las prestaciones no contributivas desarrolladas a lo largo del trabajo, garantizando una protección y unos ingresos a

cualquiera que se encuentre en exclusión o en riesgo de exclusión social, con independencia de si han contribuido a su financiación.

En este punto nos hemos de plantear qué relación tienen el IMV y las RMI de las CCAA. Ambas prestaciones tienen la misma finalidad dando lugar a una duplicidad de las rentas de inserción, las primeras amparadas en la competencia exclusiva respecto de la legislación básica y régimen jurídico de la Seguridad Social (art. 149.1. 17ª CE) y las segundas en el art.148.1. 20ª CE que atribuye a las CCAA la competencia de asistencia social. Este problema se agravó debido a que la aprobación del IMV se hizo sin que las CCAA tuvieran tiempo de adaptar su legislación respecto a las RMI a la nueva prestación. Dando lugar a la posibilidad de que una persona pudiera recibir las dos prestaciones, ya que se reconoce una compatibilidad de modo indirecto entre el IMV y las RMI al excluir el primero las RMI a la hora de calcular los ingresos percibidos de una unidad de convivencia. Esa duplicidad ha provocado que las distintas comunidades autónomas hayan tenido que reajustar su legislación respecto a las RMI. En este sentido la adaptación de las RMI autonómicas a la creación del IMV ha sido, otra vez, distinta en cada una de las CCAA. Entre las opciones existentes encontramos las que, primero, han cambiado su normativa o no; y segundo, las que han establecido las RMI como complementarias al IMV o como compatibles. El resumen de las modificaciones legislativas lo encontramos en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.2. Relación Legislativa entre el IMV y las Rentas Mínimas Autonómicas.

Comunidad autónoma	Cambio normativo a raíz del IMV	Vigencia (si hay cambio normativo)	Compatible y complementaria con el IMV
Andalucía	Sí	ene-23	No
Aragón	Sí	ene-22	Sí
Principado de Asturias	Sí	jun-22	Sí
Illes Balears	Sí	jul-22	No
Canarias	Sí	sep-20	Sí
Cantabria	Sí	ene-22	Sí
Castilla y León	Sí	dic-20	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	ene-22	No
Cataluña	Sí	jul-20	Sí
Comunitat Valenciana	Sí	jul-20	Sí
Extremadura	No		Sí
Galicia	No		Sí
Madrid	No		Sí
Región de Murcia	No		Sí
Comunidad Foral de Navarra	No		Sí
País Vasco	Sí	mar-23	Sí
La Rioja	No		Sí
Ceuta	No		Sí
Melilla	No		Sí

Cuadro 6. 2. Relación Legislativa entre el IMV y las Rentas Mínimas Autonómicas. Fuente: (AIREF, 2023)..

En definitiva, la aprobación del IMV ha establecido una garantía de rentas homogénea para todo el territorio, superando el problema de la heterogeneidad de las RMI que provocaban una desigualdad social entre los distintos territorios del Estado. También ha desplazado a las RMI y ha reducido su importancia. A nivel de gasto se ha traducido en una reducción de las rentas mínimas de un 12,8% desde la implantación de IMV (241 millones menos). Solo 667.413 personas las reciben, el 7,9% de quienes viven bajo el umbral de pobreza. (Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2024). Esa reducción en el gasto en las RMI no se redestinó a otras finalidades sociales.



Figura 6. 1. Evolución del Presupuesto destinado a Rentas Mínimas de Inserción. Fuente: (Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2023).

Con la aprobación del IMV se abre un debate y un camino hacia la reordenación de las prestaciones no contributivas estatales, y por efecto dominó, y autonómicas. En este sentido lo expresa el preámbulo de la ley estableciendo que se ha tener “el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política”. Esa reorganización se inició con la derogación de la prestación por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad menor al 33%.

Una vez analizada la relación entre las RMI y el IMV, así como el objetivo y motivos de la existencia del IMV se ha de valorar los beneficiarios, los titulares, los requisitos para acceder a la prestación y el despliegue de la misma.

A) BENEFICIARIOS Y TITULARES

Es importante establecer la diferencia entre beneficiarios y titulares ya que se puede ser beneficiario del IMV, pero no titular de la prestación, aunque por lo general, en materia de prestaciones, es el mismo sujeto. Esta particularidad se produce porque al establecer la cuantía de la prestación en función del tipo de unidad de convivencia que rodee al titular existirán beneficiarios que no serán titulares del IMV.

Serán beneficiarios del IMV, en virtud del art.4 de la ley las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos establecidos en la ley y algunos beneficiarios que no formen parte de una unidad económica o beneficiarios individuales. En este grupo existen distintos tipos de beneficiarios (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023):

- Personas de al menos 23 años que no sean beneficiarias de pensión no contributiva por jubilación o invalidez que, aunque compartan domicilio con una unidad de convivencia no se integren en ella, siempre que:
 - No estén unidas a otras por vínculo matrimonial, salvo que hayan iniciado los trámites de separación y divorcio
 - No estén unidas a otras personas como parejas de hecho
 - No formen parte de otra unidad de convivencia.

Si se trata de personas de entre 23 y 29 años deberán haber tenido residencia legal y efectiva en España y haber vivido de forma independiente durante al menos los dos años anteriores a la solicitud, salvo que hayan abandonado el domicilio habitual por ser víctimas de violencia de género, hayan iniciado trámites de separación o divorcio u otras circunstancias que se determinen. Se entiende que una persona ha vivido de forma independiente si acredita que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los dos años y que en dicho periodo ha permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, de alta en la Seguridad Social, Clases Pasivas del Estado o una mutualidad alternativa al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Si se trata de personas mayores de 30 años deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores, salvo que el cese de la convivencia con los progenitores, tutores o acogedores se hubiera debido al fallecimiento de estos.

- Mujeres mayores de edad víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.
- Personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas, habiendo estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia.
- Personas sin hogar.
- No tienen derecho a la prestación las personas usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente, salvo en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.

Por otro lado, encontramos a los titulares del IMV que son aquellas personas que “solicitan y perciben el IMV en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia” (art 5 de la Ley del IMV) y la representan. Estos deberán tener capacidad jurídica y una edad mínima de 23 años.

También podrán ser titulares, siempre que tengan capacidad jurídica, las personas mayores de edad o menores emancipados, cuando tengan hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente o los huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de convivencia y ninguno de ellos alcance la edad de 23 años.

B) REQUISITOS.

Para percibir el IMV se han de cumplir una serie de requisitos recogidos en el art 10 y siguientes de la ley. Dichos requisitos se habrán de cumplir tanto en el momento de la

solicitud de la prestación como a lo largo del tiempo en el que se esté percibiendo el IMV. Los requisitos serán (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023):

1. Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud a excepción de:
 - Los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, reagrupación familiar de hijos e hijas, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.
 - Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual.
 - Las mujeres víctima de violencia de género.
2. Estar en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonios suficientes en los términos establecidos en el art 11 de la ley. Para determinar la situación o no de vulnerabilidad económica se contabilizarán los recursos económicos e ingresos de la persona que solicita y de los miembros de la unidad de convivencia a la que represente.

Se estará en una situación de vulnerabilidad económica cuando el promedio mensual de ingresos y rentas anuales computables del ejercicio anterior sea inferior, como mínimo, 10 euros a la cuantía mensual por el IMV en función de las circunstancias del solicitante. Se computan, entre otras cosas, los ingresos por pensiones y prestaciones contributivas o no, públicas o privadas, excepto las prestaciones que reciben personas por dependencia o subsidios por desempleo.

El patrimonio máximo para poder percibir el IMV es de 3 veces la cuantía anual de la prestación para una persona beneficiaria individual, restando las deudas existentes y excluyendo la vivienda habitual.

En el caso de las unidades de convivencia se tendrán en cuenta las economías de escala que se pudieran generar. En la figura 29 se muestran los límites establecidos para 2023 para percibir el IMV.

Cuadro 6.3. Límites de patrimonio para tener derecho a percibir el IMV en 2023

Unidad de convivencia	Escala de Incrementos	Límite euros
Un adulto solo	1	20.353,62
Un adulto y un menor	1,40	28.495,07
Un adulto y dos menores	1,80	36.636,52
Un adulto y tres menores	2,20	44.777,96
Un adulto y más de tres menores	2,60	52.919,41
Dos adultos	1,40	28.495,07
Dos adultos y un menor	1,80	36.636,52
Dos adultos y dos menores	2,20	44.777,96
Dos adultos y más de dos menores	2,60	52.919,41
Tres adultos	1,80	36.636,52
Tres adultos y un menor	2,20	44.777,96
Tres adultos y más de dos menores	2,60	52.919,41
Cuatro adultos	2,20	44.777,96
Cuatro adultos y un menor	2,60	52.919,41
Otros	2,60	52.919,41

Cuadro 6. 3. Límites para tener derecho a percibir el IMV (2023). Fuente: (Seguridad Social, 2024).

Por otro lado, quedarán excluidos del acceso al IMV, sin importar su patrimonio neto, las personas o unidades de convivencia que posean activos no societarios, excluida la vivienda habitual, por encima de las cantidades establecidas en el siguiente cuadro (en el año 2023):

Cuadro 6.4. Límites de activos no societarios permitidos para tener derecho a IMV.

Unidad de convivencia	Escala de Incrementos	Límite euros
Un adulto solo	1	40.707,24
Un adulto y un menor	1,40	56.990,14
Un adulto y dos menores	1,80	73.273,03
Un adulto y tres o menores	2,20	89.555,93
Un adulto y más de tres menores	2,60	105.838,82
Dos adultos	1,40	56.990,14
Dos adultos y un menor	1,80	73.273,03
Dos adultos y dos menores	2,20	89.555,93
Dos adultos y más de dos menores	2,60	105.838,82
Tres adultos	1,80	73.273,03
Tres adultos y un menor	2,20	89.555,93
Tres adultos y más de dos menores	2,60	105.838,82
Cuatro adultos	2,20	89.555,93
Cuatro adultos y un menor	2,60	105.838,82
Otros	2,60	105.838,82

Cuadro 6. 4. Límites de activos no societarios permitidos para tener derecho a IMV. Fuente. (Seguridad Social, 2024).

No pueden ser beneficiarias del IMV, con independencia de la valoración del patrimonio, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad.

La percepción de la prestación del ingreso mínimo vital será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, cuando exista identidad de causante o beneficiarios de esta.

En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea superior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, se reconocerá el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación por hijo o menor a cargo.

En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, y el interesado optará por la primera, su reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo del beneficiario del ingreso mínimo vital. Si optara por la asignación económica por hijo o menor a cargo, se denegará por esta causa la solicitud de la prestación de IMV.

C) LA CUANTÍA DEL IMV.

El IMV es una prestación mensual que para una persona individual será igual al 100% del importe anual de las pensiones no contributivas establecida en los PGE. En 2023 el importe al que tenía derecho un beneficiario individual era 6784,54 euros al año, 565,37 euros al mes, y en 2022 la renta garantizada alcanzaba los 5.899,60 euros al año. Sobre esa base se incrementa la renta garantizada en función de la unidad de convivencia a la que pertenezca el titular de la prestación.

En el caso de las unidades de convivencia monoparentales existe un complemento de monoparentalidad equivalente al 22% de la renta garantizada de las pensiones no contributivas. Dentro de lo que se considera monoparentalidad en la ley, cabe destacar la unidad de convivencia considerada monoparental formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género y uno o más descendientes menores de hasta segundo

grado sobre los que tenga guarda o custodia o menores en régimen de acogimiento familiar o guarda con fines de adopción. También existe un incremento del 22% para el preceptor individual que tenga un grado de discapacidad igual o mayor al 65%. (Seguridad Social, 2024)

En todo caso habrá que tener en cuenta que la prestación es garante de una renta por lo que lo percibido por el beneficiario será la diferencia entre la cuantía garantizada y el conjunto de todas las rentas e ingresos que perciba la persona beneficiaria o su unidad de convivencia. Además, los beneficiarios del IMV se encuentran exentos de la aportación de los usuarios a la prestación farmacéutica ambulatoria. A continuación, se muestran las rentas garantizadas para 2023 por el IMV en función del tipo de unidad de convivencia.

Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidad no monoparental		
Unidad de convivencia	Euros / año	Euros / mes
Un adulto	6.784,44	565,37
Un adulto y un menor	8.819,88	734,99
Un adulto y dos menores	10.855,20	904,60
Un adulto y tres menores	12.890,52	1.074,21
Un adulto y más de tres menores	14.925,96	1.243,83
Dos adultos	8.819,88	734,99
Dos adultos y un menor	10.855,20	904,60
Dos adultos y dos menores	12.890,52	1.074,21
Dos adultos y más de dos menores	14.925,96	1.243,83
Tres adultos	10.855,20	904,60
Tres adultos y un menor	12.890,52	1.074,21
Tres adultos y más de dos menores	14.925,96	1.243,83
Cuatro adultos	12.890,52	1.074,21
Cuatro adultos y un menor	14.925,96	1.243,83
Otros	14.925,96	1.243,83

Cuadro 6. 5. Cuantía de la renta garantizada en 2023. Unidad no monoparental. Fuente: (Seguridad Social, 2024).

Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidad monoparental		
Unidad de convivencia	Euros / año	Euros / mes
Un adulto y un menor	10.312,44	859,37
Un adulto y dos menores	12.347,76	1.028,90
Un adulto y tres menores	14.383,20	1.198,60
Un adulto y cuatro o más menores	16.418,52	1.368,21

Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidad monoparental. Progenitores/ abuelos/ guardadores o acogedores, uno de ellos tenga reconocido un grado de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.		
Unidad de convivencia	Euros / año	Euros / mes
Dos adultos y un menor	12.347,76	1.028,98
Dos adultos y dos menores	14.383,20	1.198,60
Dos adultos y tres o más menores	16.418,52	1.368,21

*Cuadro 6. 6.Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidades monoparentales básica y en supuestos especiales.
Fuente: (Seguridad Social, 2024).*

Por otro lado, la Ley 19/2021 estableció un complemento mensual de ayuda para la infancia (CAPI) por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia en función de la edad cumplida a 1 de enero del año correspondiente. Las cuantías fijadas de este complemento fueron:

- Menores de tres años: 100 euros.
- Mayores de tres y menores de seis años: 70 euros.
- Mayores de seis y menores de 18 años: 50 euros.

Una vez desarrollado el IMV desde un punto de vista técnico veremos cómo se ha desplegado y qué alcance ha tenido con los datos de 2022, ya que son los últimos disponibles. Hay que tener en cuenta que para las mensualidades desde abril hasta diciembre de 2022 se reconoció en virtud del Real Decreto-ley 6/2022 un complemento del 15%. Para ello nos apoyaremos, de nuevo, en el informe económico-financiero de los presupuestos de la Seguridad Social de 2023 y en la 2º Opinión de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) respecto al IMV. Los datos corresponderán únicamente a las CCAA de régimen común ya que la competencia del

IMV está cedida al País Vasco desde 2020. En 2023 se cedió la competencia también a Navarra.

El IMV hubiera supuesto un gasto en 2022 de 4.100 millones de euros en las comunidades autónomas de régimen común en caso de su despliegue en todo su potencial. Esto hubiera beneficiado a 808.000 hogares, pudiendo llegar, como máximo, al 50% de los hogares pobres (por debajo del 40% de la mediana). Pero la realidad es que, a 31 de diciembre de 2022, 283.811 hogares percibían el IMV, es decir, un 35% del potencial. Esta cifra fue de 284.000 hogares en 2021. La cobertura en función del tipo de unidad de convivencia es distinta, reforzándose en 2022 la cobertura en hogares unipersonales y monoparentales y debilitándose en hogares de dos o más adultos.



Figura 6. 2. Grado de implementación del IMV en 2022. Fuente: (AIREF, 2023).

En términos de desembolso, en 2022 el gasto del IMV fue de 1.919 millones de euros, por encima de los 1600 millones de 2021, lo que supone un 47% del total presupuestado.

Respecto a la situación de los beneficiarios, el IMV sí que está llegando a los hogares más vulnerables. Esto se puede deducir debido a que, a fecha del informe de la AIREF, el 62% de los beneficiarios llevaban percibiendo el IMV desde hace más de 20 meses y el 54% de los que reciben la prestación no habían obtenido un salario los tres años anteriores. Destacan dentro de aquellos que perciben el ingreso mínimo vital desde hace más tiempo las familias monoparentales y aquellas compuestas por dos adultos y ningún menor.

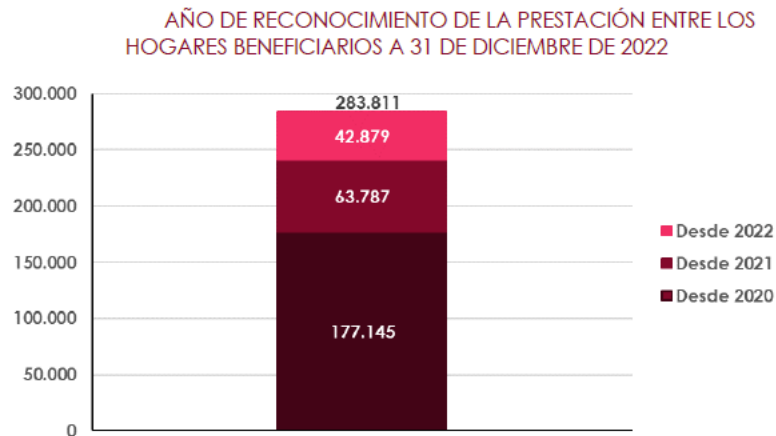


Figura 6. 3. Año de reconocimiento de la prestación entre los hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2022.

Fuente: (AIREF, 2023).

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el IMV es la gran cantidad de hogares potencialmente beneficiarios del IMV pero que no lo solicitan. En concreto el 58% de los hogares en 2022. De esos hogares, el 61% está formado por solo adultos (32% son hogares unipersonales).

Otro de los problemas de IMV es la gestión y tramitación de la misma. El hecho de ser una prestación nueva y con un objetivo de alcance tan amplio hace que tengan que gestionar multitud de solicitudes, recibiendo 2.061.506 solo hasta el 27 de septiembre de 2022. A final de año las solicitudes habían aumentado un 60% respecto a 2021, lo que se explica en parte por la creación del CAPI que se tramita de manera conjunta con la solicitud del IMV. La gran cantidad de solicitudes hace que el tiempo medio de tramitación sea de 120 días. En 2022 el 69% de las solicitudes fueron denegadas, siendo la tasa de denegación mayor en los hogares sin menores. El principal motivo por el que se denegó el IMV fue el motivo de renta (32%), seguido del empadronamiento (19%).

Respecto al CAPI, a 31 de diciembre de 2022 lo percibían 273.318 hogares. De ellos, 150.529 (un 45% del total) percibían también el IMV. La media percibida por el CAPI ha sido de 667 euros anuales, suponiendo un gasto de 400 millones de euros frente a los 2.000 millones que estaban presupuestados, desembolsando solamente un 20% de su potencial. Ello supone que ha septiembre de 2022 eran beneficiarios del CAPI 463.170 menores, de los que un 28% eran menores de 5 años.

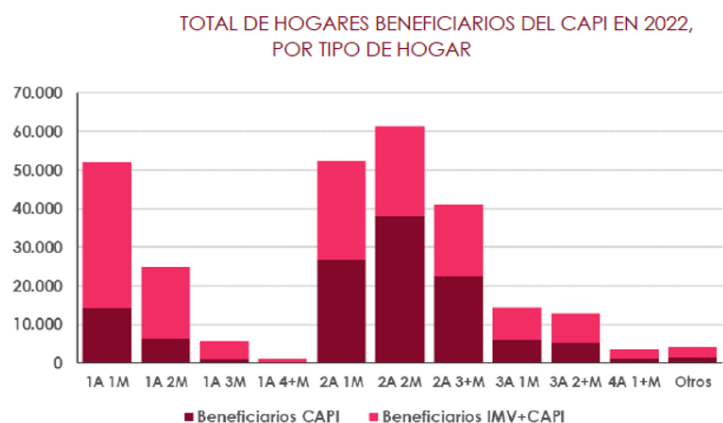


Figura 6. 4.Total de hogares beneficiarios del CAPI en 2022 por tipo de hogar. Fuente: (AIREF, 2023).

Para finalizar con el IMV, cabe destacar las cuantías medias del IMV y CAPI a septiembre de 2022, teniendo en cuenta el incremento extraordinario del 15%, las cuales quedan reflejadas en el siguiente cuadro:

IMPORTE MEDIO MENSUAL POR HOGAR CON EL INCREMENTO EXTRAORDINARIO DEL 15% A SEPTIEMBRE DE 2022		
IMV sin CAPI	IMV con CAPI	CAPI sin IMV
451,37	737,21	137,14

Cuadro 6. 7. Importe medio mensual por hogar con el incremento extraordinario del 15% a septiembre de 2022.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la 2º opinión de la AIREF.

7. CONCLUSIÓN.

En 2022 el 26% de la población española se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social, lo que representa a 12,3 millones de personas, aunque los datos ya son mejores a los existentes antes de la pandemia. Este porcentaje alcanzaría el 47,9% si no existieran las transferencias sociales por lo que podemos afirmar que sí cumplen su objetivo teniendo un efecto reductor en 2022 que sacó de la pobreza a 11,5 millones de personas. En concreto son las familias monoparentales las más vulnerables, casi la mitad se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social (49,2%).

Respecto a las prestaciones no contributivas, podemos concluir que, pese a representar un 7,5% del total de las prestaciones sociales gestionadas por la SS, su importancia a nivel de gasto se ha visto incrementado un 26,89% tras la implementación del IMV.

De todas las prestaciones no contributivas analizadas las más importantes por número de beneficiarios o por presupuesto son las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos de pensiones contributivas, el subsidio por desempleo, las RMI y el IMV.

Respecto a las pensiones no contributivas podemos ver que hay conexión entre ambas a partir de los requisitos exigidos. Cada vez son menos las personas que acceden a la pensión no contributiva por invalidez y cada vez son más los que acceden a la pensión de jubilación, debido a que las personas que perciben las pensiones por invalidez van falleciendo o pasan a percibir las pensiones de jubilación y por la existencia de las personas que llegan a la edad de jubilación y que no han cotizado lo suficiente para acceder a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva.

En 2022 había 2.199.266 pensiones con complementos a mínimos, un 22,11% del total, cifra que disminuye constantemente desde que el Gobierno asumió su gestión. La mayoría de las pensiones complementadas son las de jubilación (57,86%), seguidos de las pensiones por viudedad (28,06%).

La necesidad de la existencia del subsidio por desempleo se explica por la vulnerabilidad en la que se encuentra la población desempleada. Por ejemplo, en 2022 el 41,7% de la población desempleada estaba en situación de pobreza. Las prestaciones por desempleo no contributivas las recibieron 824.291 personas de media en 2022, el 46,8% del total de

beneficiarios por prestaciones por desempleo en general, siendo la más importante el subsidio por desempleo.

La aprobación del IMV ha establecido una garantía de rentas homogénea para todo el territorio, superando el problema de la heterogeneidad de las RMI que provocaban una desigualdad social entre los distintos territorios del Estado. También ha desplazado a las RMI y ha reducido su importancia (241 millones menos desde la implementación del IMV). Solo 667.413 personas las RMI, el 7,9% de quienes viven bajo el umbral de pobreza.

El IMV hubiera supuesto un gasto en 2022 de 4.100 millones de euros en las comunidades autónomas de régimen común en caso de su despliegue en todo su potencial. Esto hubiera beneficiado a 808.000 hogares. Pero la realidad es que, a 31 de diciembre de 2022, 283.811 hogares percibían el IMV, es decir, un 35% del potencial. La cobertura en función del tipo de unidad de convivencia es distinta, reforzándose en 2022 la cobertura en hogares unipersonales y monoparentales y debilitándose en hogares de dos o más adultos. En términos de desembolso, en 2022 el gasto del IMV fue de 1.919 millones de euros, lo que supone un 47% del total presupuestado. Aun así, es posible afirmar que el IMV está llegando a los hogares más vulnerables. Por ejemplo, el 54% de los que reciben la prestación no habían obtenido un salario los tres años anteriores. Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el IMV es la gran cantidad de hogares potencialmente beneficiarios del IMV pero que no lo solicitan. En concreto El 58% de los hogares que eran potencialmente beneficiarios del IMV no lo solicitaron.

Se puede afirmar que las prestaciones no contributivas le dan un sentido universal al estado del bienestar ya que tras la aprobación del IMV se alcanza a todas las capas de la población. También se ha podido comprobar que las prestaciones sociales son efectivas a la hora de reducir la pobreza. En cambio, al existir multitud de ellas y al no existir una conexión clara entre las mismas estas pueden llegar a trabarse y duplicarse. Lo que no sucedería si fueran gestionadas de una manera conjunta o con unos criterios sinérgicos, como sí ocurre con las pensiones no contributivas.

El entramado inconexo formado, junto con la dificultad que representa solicitarlas para los potenciales beneficiarios también lastra el alcance de las transferencias económicas.

Por este motivo, por ejemplo, se ha creado un departamento específico para guiar a la hora de presentar las solicitudes del IMV.

Además, pese a que sí reducen la pobreza, podemos ver como los jóvenes son los que más la sufren y los que peor cubiertos están con este tipo de transferencias. Siendo los menores de 16 años los más vulnerables y encontrándose los jóvenes de entre 18 y 23 años, por lo general, sin acceso a ninguna prestación. Situación distinta a los mayores de 65 años para los que el sistema de prestaciones está más desarrollado y es la capa de edad con menor tasa de pobreza y exclusión social. La posibilidad de que los jóvenes no tengan recursos económicos suficientes supone un límite para el su desarrollo vital y social. Es evidente que se está produciendo una “juvenilización” de la pobreza debido sobre todo a las dificultades para la entrada en el mercado de trabajo o la dificultad de hacer frente a los precios de la vivienda y el alquiler. Las prestaciones no contributivas en particular y todas en general no son capaces a día de hoy de asegurar a sus beneficiarios nada más que una red para no hundirse en lo profundo de la sociedad y encontrarse en el límite de la pobreza.

En mi opinión es necesario que la coordinación entre administraciones y organismos aumente para favorecer una mejor gestión y alcance de las prestaciones sociales no contributivas. Celeridad justificada por el estado de vulnerabilidad o exclusión social que se encuentran los hogares que las reciben.

A su vez incrementaría las prestaciones destinadas a los jóvenes para facilitar su desarrollo vital, como complemento al IMV como se ha hecho con el CAPI o como prestaciones familiares, así como generalizar prestaciones para que los jóvenes se independicen.

ÍNDICE DE FIGURAS.

Figuras capítulo 1.

Figura 1. 1. Evolución de la Tasa AROPE (2014-2022). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE	15
Figura 1. 2. Tasa AROPE por tipo de hogar. ECV año 2022. Fuente: INE	16
Figura 1. 3. Intersección entre los tres elementos de la tasa AROPE. Fuente: INE	16
Figura 1. 4. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza (2008-2022). Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)	17
Figura 1. 5. Evolución de la carencia material y social severa. Fuente: INE	19
Figura 1. 6. Evolución de la dificultad para llegar a fin de mes. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.	20
Figura 1. 7. Diferencias entre personas en hogares con o sin menores (2022). Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023).....	21
Figura 1. 8. Tasa AROPE en UE(27) en 2022. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)	22

Figuras capítulo 2.

Figura 2. 1. Tasa de pobreza con y sin transferencias. Fuente; (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)	26
Figura 2.2. Pobreza severa con y sin transferencias. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023)	27
Figura 2. 3. Composición de la renta disponible por persona del primer decil de ingresos. Fuente: (Bandrés Moliné, Políticas sociales y reducción de la desigualdad en el tramo inferior de la distribución de la renta, 2023)	27
Figura 2. 4. Gasto social en la UE. Fuente: Elaboración propia a partir del EUROSTAT.	28
Figura 2. 5. Prestaciones de la Seguridad Social en proporción al total. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.	30
Figura 2. 6. Evolución prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.	30

Figuras capítulo 3.

Figura 3. 1. Prestaciones no contributivas a la vejez y a la incapacidad. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.	33
Figura 3. 2. Gasto en pensiones no contributivas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social	34
Figura 3. 3. Variación de las pensiones no contributivas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.....	37
Figura 3. 4. Gasto destinado a la financiación de los complementos a mínimos. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.	41

Figura 3. 5. Beneficiarios de complemento a mínimo de pensión. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social..... 42

Figuras capítulo 4.

Figura 4. 1. Distribución del desempleo según duración. 3T-2023. Fuente: (Fundación BBVA, 2023)..... 44

Figuras capítulo 6.

Figura 6. 1. Evolución del Presupuesto destinado a Rentas Mínimas de Inserción. Fuente: (Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2023). 59

Figura 6. 2. Grado de implementación del IMV en 2022. Fuente: (AIREF, 2023)..... 67

Figura 6. 3. Año de reconocimiento de la prestación entre los hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2022. Fuente: (AIREF, 2023). 68

Figura 6. 4. Total de hogares beneficiarios del CAPI en 2022 por tipo de hogar. Fuente: (AIREF, 2023). 69

ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadros capítulo 1.

Cuadro 1. 1. Evolución de la Tasa AROPE. Fuente:INE 15

Cuadro 1. 2. Renta mediana y umbral de riesgo de pobreza. Fuente: INE..... 17

Cuadro 1. 3. Proporción de personas que viven en hogares donde no se puede afrontar algunos factores o ítems de consumo. Fuente: (Llano Ortiz, Canals Botas, Sanz Angulo, & Urbano Molina, 2023). 19

Cuadros capítulo 2.

Cuadro 2. 1. Prestaciones gestionadas por la Seguridad Social. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social..... 29

Cuadros capítulo 3.

Cuadro 3. 1. Beneficiarios de prestaciones no contributivas por beneficiarios y tipo. Fuente: Ministerio de trabajo y economía social..... 33

Cuadro 3. 2. Cuantía de las pensiones no contributivas 2023. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social. 36

Cuadro 3. 3. Evolución de la cuantía media mensual pagada en concepto de mínimo. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social. 43

Cuadros capítulo 4.

Cuadro 4. 1. Beneficiarios de prestaciones gestionadas por el SEPE. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE	45
Cuadro 4. 2. Tasa de cobertura de las prestaciones gestionadas por el SEPE. (SEPE, 2023).....	45
Cuadro 4. 3. Distribución de las personas beneficiarias de subsidio, según la causa de salida de la protección. Fuente: (SEPE, 2023).	47

Cuadros capítulo 5.

Cuadro 5. 1. Prestaciones familiares de pago periódico por hijo o menor. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social.	51
Cuadro 5. 2. Importe de la prestación por parto o adopción múltiple. Fuente: (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023)	52

Cuadros capítulo 6.

Cuadro 6. 1. Diferencias en los programas autonómicos de rentas mínimas. Fuente: (Ayala Cañon, Jurado Málaga, & Pérez Mayo, 2022).....	55
Cuadro 6. 2. Relación Legislativa entre el IMV y las Rentas Mínimas Autonómicas. Fuente: (AIREF, 2023).....	58
Cuadro 6. 3. Límites para tener derecho a percibir el IMV (2023). Fuente: (Seguridad Social, 2024).....	63
Cuadro 6. 4. Límites de activos no societarios permitidos para tener derecho a IMV. Fuente. (Seguridad Social, 2024)..	63
Cuadro 6. 5. Cuantía de la renta garantizada en 2023. Unidad no monoparental. Fuente: (Seguridad Social, 2024).	65
Cuadro 6. 6. Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidades monoparentales básica y en supuestos especiales. Fuente: (Seguridad Social, 2024).....	66
Cuadro 6. 7. Importe medio mensual por hogar con el incremento extraordinario del 15% a septiembre de 2022. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la 2ª opinión de la AIREF.	69

BIBLIOGRAFÍA

- AIREF. (2023). *2ª Opinión del Ingreso Mínimo Vital*. Madrid.
- Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. (2024). *LAS CC.AA. REDUCEN UN 12,8% SU GASTO EN RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN TRAS LA IMPLANTACIÓN EN 2020 DEL INGRESO MÍNIMO VITAL*. .
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. (2021). *DOCUMENTO DE PROPUESTAS DE LAAEDYGSS SOBRE ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN DE PERSONAS BENEFICIARIOS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL*. Málaga.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. (11 de Mayo de 2023). *SOLO EL 20,8% DE LA POBLACIÓN QUE VIVE BAJO EL UMBRAL DE LA POBREZA EN ESPAÑA ES BENEFICIARIA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL*. Madrid.
- Asociación Estatal de Inspectores y Gerentes en Servicios Sociales . (2023). *LAS CC.AA. REDUCEN UN 12,8% SU GASTO EN RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN TRAS LA IMPLANTACIÓN EN 2020 DEL INGRESO MÍNIMO VITAL*. Obtenido de <https://directoressociales.com/las-cc-aa-reducen-un-128-su-gasto-en-rentas-minimas-de-insercion-tras-la-implantacion-en-2020-del-ingreso-minimo-vital/>
- Ayala Cañón, L., Jurado Málaga, A., & Pérez Mayo, J. (2022). El ingreso mínimo vital: adecuación y cobertura. *FUNCAS, NI72*.
- Ayala Cañón, L., Laparra Navarro, M., & Rodríguez Cabrero, G. (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España*. FUNDACIÓN FOESSA.
- Ayala Cañón, L., Martínez López, R., & Navarro Ruiz, C. (2019). Los cambios en la pobreza en España. *VIII Informe FOESSA*.
- Ayala, L., & Cantó, O. (2022). *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España*. Fundación "La Caixa".
- Ayala, L., & Pérez, B. (2019). La evolución de la exclusión en España. *VIII informe FOESSA, 205-302*.
- Banco de España. (2022). *El gasto público en España desde una perspectiva europea*.
- Bandrés Moliné, E. (2016). Gasto social, redistribución y desigualdad. *Funcas*.
- Bandrés Moliné, E. (2023). Políticas sociales y reducción de la desigualdad en el tramo inferior de la distribución de la renta. *Boletín Económico ICE*.
- Calero, J. (2021). El estado de bienestar español: valoración y perspectivas de futuro. *Araucaria, 457-478*.
- Cavas Martínez, F., & García Romero, B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con las rentas mínimas autonómicas*.
- Consejo Económico y Social. (2017). *Informe políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

- de Juan López, S., & Revuelta Mediavilla, P. (2014). Nuevas formas de exclusión social: Una aproximación analítico comprensiva. *Educación y Futuro*.
- del Val Tena, Á. (2021). Régimen Jurídico del Ingreso Mínimo Vital (II): Objeto, naturaleza jurídica y caracteres. En *El Ingreso Mínimo Vital: Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas* (págs. 189-215). Madrid: BOE.
- Esteban Yago, M., & Losa Carmona, A. (2015). *Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social*.
- Estivill, J. (2003). *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: an Overview*. geneva: international labour organisation.
- Fundación BBVA. (2023). COSTE SOCIAL DEL DESEMPLEO. *ESENCIALE*(08/2023).
- Gobierno de Aragón. (2023). *Prestación Aragonesa Complementaria al Ingreso Mínimo Vital*. Obtenido de <https://www.aragon.es/-/informacion-sobre-la-prestacion-aragonesa-complementaria-al-ingreso-minimo-vital>
- IMRSO. (2007). Mapa de prestaciones de naturaleza no contributiva. *Colección Documentos. Serie Documentos Estadísticos*.
- IMRSO. (2023). *Beneficiarios e importes de la nómina de Prestaciones Sociales y Económicas para personas con discapacidad a nivel nacional*.
- IMRSO. (2023). *Beneficiarios e importes de las nóminas PNC de Invalidez a nivel nacional*.
- IMRSO. (2023). *Beneficiarios e importes de las nóminas PNC de Jubilación a nivel nacional*.
- IMRSO. (2023). *Perfil del pensionista no contributivo de la Seguridad Social*.
- INE. (2023). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2022. Resultados definitivos*.
- INE. (s.f.). La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza.
- La Moncloa. (2023). *Ingreso Mínimo Vital: ¿qué es y a quién beneficia?* Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2023/030323-que-es-ingreso-minimo-vital-imv.aspx>
- Laparra. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*,5.
- Llano Ortiz, J., Canals Botas, L., Sanz Angulo, A., & Urbano Molina, C. (2023). *El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la agenda UE 2030 (2015-2022)*.
- Ministerio de derechos sociales y agenda 2030. (2023). *Guía de facilitación de acceso a las medidas del Ingreso Mínimo Vital*. Obtenido de <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2023). *Informe económico-financiero a los presupuestos de la seguridad social de 2023*.

- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2023). *Prestaciones por desempleo. Resumen de datos de diciembre 2022*.
- r. (s.f.).
- Reglero Rada, M. (2014). Utilización de los términos pobreza y exclusión: Una cuestión dinámica. *Educación y Futuro*, 30, 39-59.
- Reglero, M. (2007). Pobreza y Exclusión social. . *Sociología para la intervención social y educativa*, 243-261.
- Sanchez de Dios, M. (2018). Universalismo en los Estados de bienestar emergentes: América Latina en perspectiva comparada. Salamanca.
- Seguridad Social. (2024). *Cuántías y otras novedades del IMV en 2024*. Obtenido de <https://revista.seg-social.es/-/novedades-del-imv-2024>
- Seguridad Social. (26 de 02 de 2024). *Ingreso Mínimo Vital*. Obtenido de <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7#:~:text=En%202023%20esto%20equivale%20a%200.353%2C62%20euros>.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- SEPE. (2023). *Informe anual 2022*.
- Servicio de Empleo Público Estatal. (2022). *Informe Anual 2022*.
- Subirats, J. (2004). Pobreza y Exclusión Social: un análisis de la realidad española y europea. *Colección Estudios Sociales*, 16.
- Subirats, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social (documento de trabajo 4)*. Fundación BBVA.
- Valdueza Blanco, M. D. (2019). La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral. *Funcas*, 51-70.