

## Resumen

En este trabajo se analizan los primeros efectos de la implantación del ingreso mínimo vital desde su puesta en marcha en 2020. Para su estudio se utilizan los microdatos de la *Encuesta de condiciones de vida 2020* y de la encuesta *Encuesta de Integración Social de la Fundación FOESSA* de 2021, así como los registros del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El resultado más general es una limitada eficacia, con importantes problemas de cobertura, e ineficiencia horizontal y vertical: hay un gran porcentaje de la población objetivo que no recibe la prestación, junto a otro que sin pertenecer a ella sí la recibe. La principal causa de denegación es el incumplimiento de los umbrales económicos de ingresos y patrimonio.

*Palabras clave:* ingreso mínimo vital, eficacia, adecuación, pobreza, exclusión.

## Abstract

This paper analyses the first effects of the of the Ingreso Mínimo Vital since its launch in 2020. The study uses microdata from the ECV 2020 and the EINSFOESSA survey of 2021, as well as the administrative records of the Ministry of Inclusion, Social Security and Migration. The most general result is its limited effectiveness, with important problems of coverage, and horizontal and vertical inefficiency: there is a large percentage of the target population that does not receive the benefit, along with another that does not belong to it but does receive it. The main cause of refusal is non-compliance with economic thresholds of income and wealth.

*Keywords:* minimum income, take-up, adequacy, poverty, social exclusion.

*JEL classification:* H20, I30, I38.

# EL INGRESO MÍNIMO VITAL: ADECUACIÓN Y COBERTURA

Luis AYALA CAÑÓN

*UNED, Equalitas*

Antonio JURADO MÁLAGA

Jesús PÉREZ MAYO

*Universidad de Extremadura*

## I. INTRODUCCIÓN (1)

EL sistema de garantía de ingresos mínimos en España está formado por un mosaico de prestaciones muy variadas, con un entramado de distintas prestaciones dirigidas a colectivos y necesidades específicas (jubilación, maternidad, enfermedad, discapacidad, edad, emigración, actividad agraria...). Su objetivo es garantizar unos ingresos mínimos, suficientes para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad social. La preocupación de la Unión Europea (UE) por estos dos problemas es creciente y es particularmente importante en España por su elevada magnitud en el contexto comparado.

La persistencia de altos niveles de pobreza obliga a prestar mayor atención al sistema de garantía de ingresos. En España, son dos los niveles administrativos en él implicados: la Administración Central y las administraciones autonómicas. Las rentas mínimas de inserción (RMI) fueron implantadas por las comunidades autónomas entre finales de los años ochenta y el ecuador de los noventa. La Unión Europea ya invitaba a principios de aquella década a los países miembros a desarrollar programas de rentas mínimas que garantizaran el derecho a unos recursos básicos y a servicios adecuados que ase-

gurasen una vida digna a todas las personas (Comisión Europea, 1992). Más adelante, posteriores documentos e informes promovieron cada vez con mayor énfasis el desarrollo de este tipo de programas (Comisión Europea, 2006). Estos se fueron desarrollando en varios países que hasta entonces no disponían de un programa nacional, con cierta convergencia en la definición de esquemas que trataban de unir dotación económica e inserción (Moreno, 2010). Pese a ello, al igual que en la mayoría de las políticas sociales de la UE, la heterogeneidad de estos esquemas es amplia, sobre todo en aspectos relativos a organización institucional, dotación económica y condiciones de activación (Peña-Casas y Bouget, 2014).

Los nuevos programas de renta mínima han sido, por tanto, una de las principales innovaciones de política social desde las últimas décadas del siglo XX, contribuyendo a la reestructuración de la mayoría de los Estados de bienestar europeos. Esa extensión ha sido considerablemente más limitada en el caso de España, pese a que el diagnóstico de los problemas más destacados de las prestaciones de garantía de ingresos es conocido: la complejidad de su mapa, que fue desarrollándose como respuesta a necesidades muy específicas, la persistencia

pese a ello de lagunas y obstáculos en el acceso, altos niveles de inequidad por categorías demográficas y territorios, bajos niveles de adecuación y limitada eficacia en la activación de las personas beneficiarias (Ayala *et al.*, 2016; AIReF, 2019; Aguilar y Arriba, 2020).

Tales deficiencias hacen que la respuesta al aumento de las necesidades sociales en las fases recesivas sea menos eficaz que la de otros sistemas de garantía de ingresos europeos. Los niveles de adecuación de las prestaciones durante la Gran Recesión fueron claramente inferiores a los de otros países, aunque con grandes diferencias regionales (Ayala *et al.*, 2021). En 2020 España se enfrentó a una nueva crisis sin haber completado el diseño de la última red de protección social. El drástico aumento de las necesidades de los hogares por el impacto económico de las restricciones de la actividad, las citadas lagunas del sistema, con colectivos desprotegidos, y la complejidad de los procedimientos administrativos para conseguir las prestaciones, lo hacían necesario.

El dilema era cómo combinar una respuesta inmediata al aumento de la vulnerabilidad económica de los hogares con la creación de una nueva prestación de carácter permanente, que, como en otros países europeos, contribuyera a cerrar la última red de protección económica. En junio de 2020 se puso en marcha una nueva prestación, el ingreso mínimo vital (IMV), con una novedad importante respecto al conjunto de prestaciones que articulaban previamente el sistema de garantía de ingresos, al tratarse de la primera renta mínima de ámbito nacional.

Desde su inicio, la eficacia del IMV ha sido cuestionada por su reducido número relativo de unidades beneficiarias. La premura de su puesta en marcha, sin contar con una red de gestión de las solicitudes diseñada específicamente para hogares con características distintas de los perceptores de prestaciones de la Seguridad Social, y la falta de un sistema de información que permitiera monitorizar adecuadamente la evolución del programa han hecho que el cumplimiento de algunos de esos objetivos, sobre todo la cobertura de los hogares vulnerables, haya sido hasta ahora muy limitado.

En este trabajo se analiza cómo se integra el IMV en la estructura creada por los programas de renta mínima en España pasando luego a estudiar, a partir de los datos disponibles, algunos de sus problemas de eficacia y eficiencia. El trabajo se estructura como sigue. Tras una introducción al concepto, se describe el encaje del IMV en los programas de rentas mínimas. En la tercera sección se estudian las características principales. En la cuarta se analiza la adecuación de la prestación en el entorno europeo. En la quinta sección se presentan los resultados obtenidos a partir de distintas fuentes sobre la limitada cobertura de la población vulnerable. El trabajo se cierra con una recopilación de las principales conclusiones.

## II. EL ENCAJE DEL IMV EN LOS PROGRAMAS DE RENTA MÍNIMA EN ESPAÑA

El eslabón final del sistema de protección social en España es un conjunto de prestaciones que representan un último recurso para las personas con ingresos

insuficientes o sin ellos y su cuantía depende de la situación económica de la unidad beneficiaria y del límite máximo establecido. Su percepción está condicionada en muchos casos a la participación en un proceso personalizado de inserción laboral con el fin de evitar el desincentivo a la búsqueda de empleo. Su finalidad es ofrecer un nivel básico de protección mientras dure la situación de necesidad, siendo una «última red» de protección social (Arriba, 2009).

Dada la falta de iniciativa por parte del Gobierno central y la asignación de las competencias asistenciales a las comunidades autónomas en la Constitución, el primer programa de rentas mínimas español se creó en 1989 en el País Vasco (ingreso mínimo familiar), siguiendo el modelo francés de renta mínima de inserción (RMI). En los años posteriores, se fueron generalizando en el resto de las comunidades autónomas. En la segunda mitad de los años noventa, cuando ya todas las regiones contaban con un programa de renta mínima, varios trabajos demostraron que, dada la notable heterogeneidad de los programas autonómicos, hablar de política española de RMI era poco realista (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995; Estévez, 1998; Ayala, 2000). Posteriormente, otras críticas fueron cobrando importancia. Se apreciaban, sobre todo, problemas de articulación entre prestaciones y administraciones (Ayala *et al.*, 2016), con el surgimiento de redes paralelas más o menos complementarias y con una profunda falta de coordinación (Sanzo, 2018). Además de las RMI autonómicas, existe un conglomerado de subsidios que tratan de dar respuesta a la insuficiencia de ingresos de dis-

tintas categorías demográficas mediante niveles de protección desiguales y condiciones de acceso diferentes.

Una parte importante de la atención se ha centrado en las RMI autonómicas. Las diferencias en el grado de cobertura de la población potencialmente beneficiaria y en los niveles de protección son muy grandes y dan forma a importantes problemas de equidad interterritorial. Se ha señalado, con razón, que para una gran mayoría de la población española (el 80 por 100) no existen programas de RMI (Laparra, 2004). Antes de la crisis de 2008, los programas de RMI solamente atendían al 17 por 100 de las personas situadas bajo el umbral de pobreza severa y un tercio de los perceptores pertenecían al programa vasco (Laparra y Ayala, 2009). Con la prolongación de aquella, aumentó tanto la heterogeneidad de sus características más básicas, como las condiciones de acceso o su duración, y de la protección ofrecida, con un recorte más intenso en determinadas comunidades.

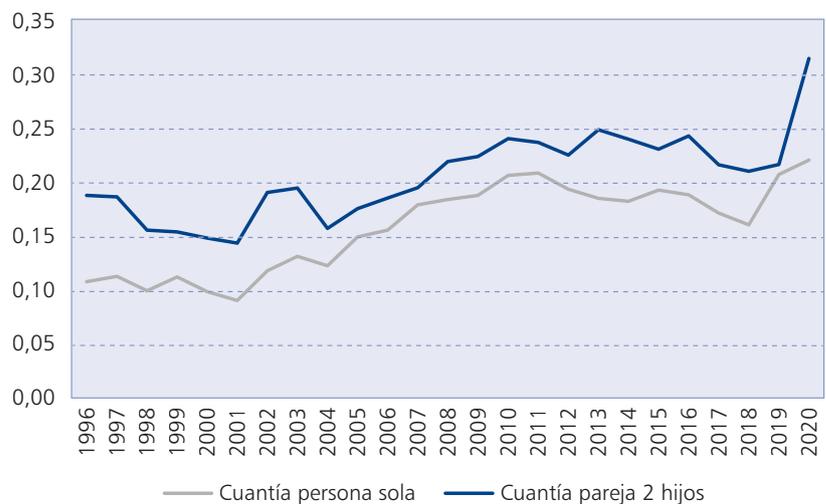
A pesar de las reformas que se han llevado a cabo en estos programas desde mediados de los años noventa, las comunidades autónomas se han encontrado con dos problemas importantes: su limitada dotación presupuestaria, con grandes dificultades para dar respuesta a las necesidades sociales en las fases recesivas, y la dificultad para disponer de una única definición del objetivo «exclusión social». Aunque la mayoría de los autores coinciden en la multidimensionalidad del problema, alcanzar un consenso respecto a los indicadores para su seguimiento, el peso de cada dimensión, los métodos de agregación y otras cuestiones meto-

dológicas, es una tarea compleja, dada la realidad autonómica actual.

Desde el año 2000 la Dirección General de Política Social, en un intento de ofrecer transparencia y facilitar una posible armonización, recopila anualmente la información básica relativa a las características de las prestaciones de las distintas RMI autonómicas. Con ello se da continuidad, en este caso oficial, a las revisiones que puntualmente y con gran limitación de datos llevaron a cabo algunos investigadores (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995; Ayala, 2000). El análisis de esas cifras confirma no solo la persistencia de importantes desigualdades entre las RMI autonómicas, sino su ampliación en el tiempo. Tal como muestra el cuadro n.º 1, las diferencias en los recursos invertidos por los distintos programas regionales son muy amplias.

La comunidad que asigna una mayor dotación presupuestaria a las rentas mínimas (País Vasco) gasta por habitante más de 30 veces más que la que dedica menos recursos (Murcia). Esas diferencias no se explican únicamente por la riqueza media de cada comunidad, como muestra el dato de que Madrid gaste diez veces menos, en términos relativos, que País Vasco o menos de la mitad del promedio de las RMI. Son también muy abultadas las diferencias en la incidencia demográfica de los programas, con tres regiones claramente por encima de la media (País Vasco, Navarra y Asturias) y otras muy por debajo (Madrid, Murcia y Andalucía). Esas diferencias se repiten también en las cuantías que ofrece cada programa, asociadas a niveles muy distintos de protección del riesgo de pobreza. Madrid destaca por ser la comunidad con la cuantía básica más baja, muy por debajo de la

**GRÁFICO 1**  
**DISPERSIÓN DE LAS CUANTÍAS DE LOS PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE RMI**  
**(Coeficiente de variación, 1996-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de *El Sistema Público de Servicios Sociales* (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

CUADRO N.º 1

## 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	2008	2020	1996	2008	1996	2008
Andalucía	3,4	4,7	0,15	0,22	241,6	372,0	419,5	516,0
Aragón	2,4	1,8	0,09	0,07	198,3	400,0	491,0	600,0
Asturias	7,5	10,7	0,14	0,61	249,5	413,3	448,3	636,5
Baleares	1,2	3,4	0,07	0,11	245,6	383,1	461,5	613,0
Canarias	4,5	2,8	0,19	0,09	180,3	451,7	489,4	588,4
Cantabria	0,8	6,2	0,09	0,19	213,4	286,8	430,3	383,6
Castilla-La Mancha	2,5	0,7	0,12	0,02	234,1	361,8	525,0	481,2
Castilla y León	3,2	4,4	0,13	0,09	180,3	387,7	430,3	516,9
Cataluña	4,1	10,3	0,13	0,18	234,4	400,4	664,0	534,9
Extremadura	1,2	1,6	0,06	0,10	189,3	387,7	564,9	511,7
Galicia	3,3	6,9	0,18	0,21	213,8	387,7	403,4	542,8
Madrid	4,0	6,5	0,15	0,17	238,2	354,0	400,0	516,9
Murcia	1,2	0,6	0,05	0,03	216,4	300,0	430,3	498,0
Navarra	4,6	16,5	0,28	0,50	245,2	480,0	636,7	690,0
País Vasco	19,8	90,7	0,77	1,83	243,4	616,0	796,0	875,0
Rioja	1,2	1,3	0,09	0,08	235,6	361,8	430,3	361,8
C. Valenciana	1,7	0,5	0,09	0,06	249,5	375,5	630,0	425,5
TOTAL	4,2	9,3	0,17	0,24	224,1	395,3	508,9	546,6

Fuente: Elaboración propia a partir de *El Sistema Público de Servicios Sociales* (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

media y de las cuantías de comunidades como Cataluña, País Vasco o Comunidad Valenciana.

Estas diferencias en la protección del riesgo de pobreza han ido ampliándose en el tiempo (gráfico 1). La dispersión entre regiones, que había ido reduciéndose en los años inmediatamente posteriores a la generalización de las RMI, aumentó con el cambio de siglo y volvió a hacerlo en la primera etapa de la crisis de 2008 y en los años más recientes. La desigual respuesta a las crisis de estos programas bajo un diseño completamente descentralizado agudizó los problemas de equidad interterritorial.

Al inicio de la pandemia, el sistema de rentas mínimas era, por tanto, una realidad muy fragmentada territorialmente, con niveles de protección muy diferentes para situaciones similares de necesidad y con una cobertura, en términos de unidades perceptoras de la población sobre las elegibles, también muy desigual. A esos problemas de inequidad se le añadían muchas otras disfunciones, como la citada falta de articulación de las distintas prestaciones que componían el sistema de garantía de ingresos además de las RMI autonómicas, la persistencia de lagunas importantes en la cobertura de los diferentes grupos de población y la complejidad administrativa que dificultaba el acceso a las prestaciones de hogares económicamente vulnerables.

### III. CARACTERÍSTICAS DEL IMV

La necesidad de extender el sistema de garantía de ingresos para dar cobertura al veloz aumento de la pobreza como consecuencia de la pandemia,

junto al objetivo de dar respuesta a algunas de las deficiencias estructurales que impedían una reducción más intensa de los indicadores de pobreza y desigualdad, hizo que en el año 2020 entrara en funcionamiento el IMV. El decreto ley por el que se estableció fija como su objetivo principal garantizar, a través de condiciones materiales mínimas, «la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos» (Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo de 2020, y Ley 19/2021, de 20 de diciembre de 2021, por la que se establece el ingreso mínimo vital). El objetivo final es, por tanto, la inclusión social de la población excluida. Como se subraya en la normativa, esta se adaptará a las características del individuo, incentivando la formación y la búsqueda activa de empleo, resultando imprescindible la coordinación con comunidades autónomas y entidades locales y el desarrollo de itinerarios de inclusión flexibles y adaptados.

El IMV es una prestación económica mensual que pretende cubrir la diferencia entre el conjunto de ingresos del hogar y la renta garantizada determinada por la norma. Mediante la utilización de distintos baremos según tipologías de hogar, protege con mayor intensidad a los hogares monoparentales y a los menores en general y su carácter es indefinido siempre y cuando permanezcan las causas que motivaron su concesión. Como dice el decreto, es una prestación «suelo» compatible con las prestaciones autonómicas que las comunida-

des autónomas puedan conceder en concepto de rentas mínimas. El decreto ley estableció también que es el Instituto Nacional de la Seguridad Social quien se encarga del reconocimiento y control de la prestación.

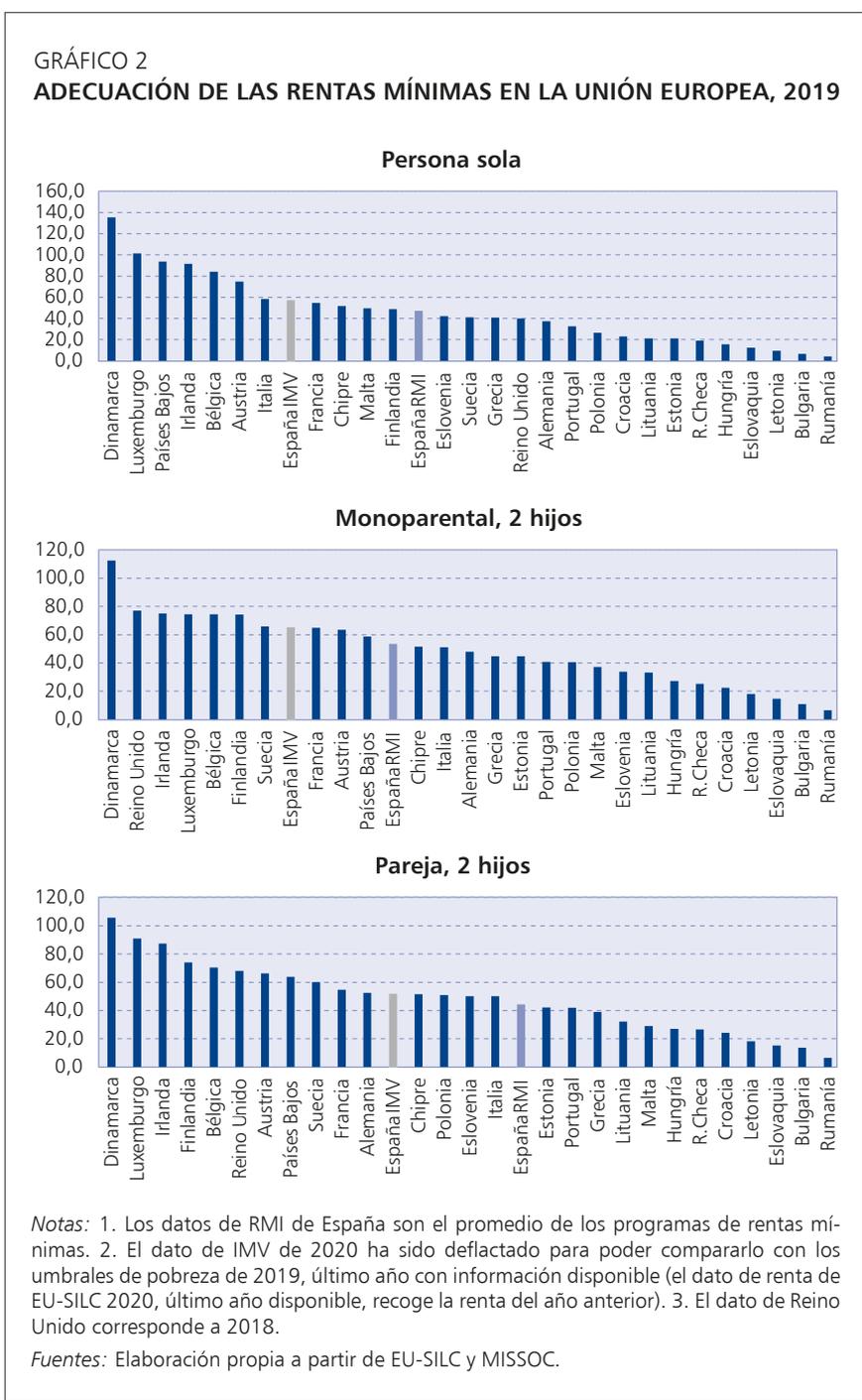
### IV. LA ADECUACIÓN DEL IMV

El análisis de la adecuación de la prestación es uno de los elementos habituales en la evaluación de las rentas mínimas. Como en cualquier programa de esta naturaleza, uno de los fines principales del IMV es reducir la pobreza de los hogares con menores recursos. Para algunos autores, la adecuación de una renta mínima sería la capacidad que tiene un programa de este tipo para garantizar que el crecimiento de las prestaciones no se desvíe de la tasa de crecimiento económico (Iacono, 2017). Desde otras interpretaciones, la adecuación sería la capacidad para satisfacer las necesidades básicas de las personas beneficiarias. Tal aproximación remite, sin embargo, a un concepto de pobreza absoluta que es poco frecuente en los países de renta alta. La alternativa más sencilla es utilizar umbrales relativos de pobreza monetaria. Aunque lo más común es el uso de la renta disponible del hogar como variable para construir esos umbrales, algunos autores optan por variables salariales (Immervoll, 2010; Vandenbroucke *et al.*, 2012).

Siguiendo el criterio más estándar, en este trabajo optamos por medir la adecuación como la relación que hay entre la cuantía de la renta mínima para cada tipo de hogar y el umbral de pobreza correspondiente a ese hogar (Figari *et al.*, 2013; Marchal, Marx y Van

Mechelen, 2016), definidos como un porcentaje de la renta mediana del país ajustada con algún tipo de escala de equivalencia. La principal ventaja de esta alternativa es la disponibilidad de información comparable entre países, la facilidad del cálculo y la inclusión de la pobreza relativa como uno de los indicadores propuestos por la Comisión Europea para la monitorización de la pobreza y la exclusión social. La principal objeción es la crítica habitual contra las líneas relativas de pobreza, como la sensibilidad de los resultados a la utilización de un porcentaje determinado de la mediana, la falta de consideración de las posibles diferencias interterritoriales motivadas por un diferente coste de la vida y la subjetividad en la elección del porcentaje respecto a la mediana.

Otra ventaja importante es la disponibilidad de información para calcular el indicador en los países de la Unión Europea. Por un lado, existe una fuente con información homogénea sobre la renta y las condiciones de vida de los Estados miembros (EU-SILC), que permite disponer de umbrales de pobreza para distintos tipos de hogar en todos los países. Por otro lado, también se dispone de información administrativa sobre la cuantía de las prestaciones de renta mínima en cada país (*Mutual Information System on Social Protection, MISSOC*). Debe advertirse que no se trata de comparaciones perfectamente homogéneas, ya que en varios países existen, además, otras prestaciones que complementan la renta mínima y que tienen en cuenta distintas circunstancias personales y familiares, como la edad, la enfermedad, los gastos de vivienda, las



necesidades educativas y muchas otras variables, que no siempre son fácilmente identificables en los ficheros del MISSOC.

El cálculo de los indicadores para distintos tipos de hogar y países permite situar el IMV en

el contexto de la Unión Europea (gráfico 2). Si la cuantía que se toma como referencia es la correspondiente a una persona sola puede decirse que con el nuevo programa España ha pasado a situarse en el primer tercio de los países de la UE según las tasas

de adecuación, aunque lejos de alcanzar el 60 por 100 del umbral de pobreza y de los países con prestaciones más generosas, como Dinamarca, Luxemburgo y Países Bajos. De la comparación trazada se desprende también que el IMV ofrece una protección mayor que el promedio de los esquemas autonómicos, que ubicaban a España cerca de la mediana de la distribución de los países según los niveles de adecuación.

Para los otros dos tipos de hogares considerados, familias monoparentales y parejas con dos hijos, la situación es menos favorable. Aunque en ambos casos la prestación es más generosa que la que en promedio ofrecían a sus ciudadanos más vulnerables las comunidades autónomas, los complementos correspondientes a los menores de edad son menos generosos en el IMV que en la mayoría de los países de mayor renta dentro de la UE. La nueva prestación sigue ubicando a España dentro del modelo mediterráneo de prestaciones asistenciales, con cuantías y niveles de protección inferiores a los de otros modelos, como el centroeuropeo o el anglosajón.

En síntesis, el IMV ha supuesto una mejora respecto al nivel de protección económica que ofrecían las rentas mínimas autonómicas, pero su adecuación todavía queda lejos, especialmente en los hogares de mayor dimensión, de la de prestaciones equivalentes de los países europeos de mayor renta.

## V. LA COBERTURA DE LA POBLACIÓN VULNERABLE

La segunda dimensión relevante en el análisis de un programa de renta mínima es la co-

bertura del número de hogares vulnerables. Sin la disponibilidad de microdatos oficiales hasta el momento, dado que la *Encuesta de condiciones de vida (ECV)* recoge la renta del año anterior, es necesario acudir a otras fuentes. Una de las más completas, por su tamaño muestral y, sobre todo, por llegar mejor a los hogares vulnerables, es la *Encuesta de Integración Social EINSFOESSA*, elaborada desde hace años por la Fundación FOESSA para analizar la exclusión social en España. Hasta ahora se han realizado cinco encuestas (2007, 2009, 2013, 2018 y 2021). Progresivamente, se han ido ampliando los esfuerzos para obtener resultados significativos en el ámbito regional, con una muestra en la actualidad de casi 30.000 personas. Aunque el objetivo de la encuesta no es recoger información sobre la percepción del IMV, existen varias preguntas en la ola de 2021 que permiten una aproximación al número de perceptores respecto a los potenciales demandantes y, sobre todo, a las razones por las que estos no reciben la prestación.

### a) *El concepto de non take-up en las rentas mínimas*

La identificación del problema de falta de acceso a la prestación (*non take-up*) es especialmente relevante en instrumentos como el ingreso mínimo vital, diseñado con el propósito de construir una última red de protección en todo el territorio nacional a partir de la cual garantizar un nivel de vida básico. La eficacia, entendida como el grado de cobertura de la población vulnerable, y la eficiencia asignativa, entendida como la asignación sin errores de la prestación, pueden verse limitadas, respectivamente, si la prestación no llega a una gran

cantidad de hogares elegibles o si llega a quienes no lo son. Esto último podría dar lugar, además, a problemas de equidad horizontal, si entre hogares con la misma necesidad algunos la reciben y otros no, y vertical, si hogares por encima del baremo fijado no la reciben, mientras que otros con rentas superiores a ese baremo sí lo hacen.

Para evaluar la cobertura es necesario partir de un concepto consensuado, con objeto de evitar un rango demasiado amplio de valores. En este trabajo seguimos la clasificación propuesta por Nelson y Nieuwenhuis (2021), que permite conocer de manera secuencial los distintos niveles de cobertura. Partiendo de una población de referencia, normalmente el conjunto de la población, se van eliminando las unidades que no pertenecen a los perfiles de riesgo hasta llegar a los beneficiarios potenciales. Al relacionar ambos colectivos, se obtiene un primer indicador, que puede acotarse más si se consideran los criterios de elegibilidad para recibir la prestación, ya que no todas las personas que podrían necesitarla pueden solicitarla. Quienes cumplen los requisitos forman la población elegible, colectivo que sirve para un tercer indicador, más restrictivo, que toma como referencia las unidades beneficiarias reales de la prestación: la falta de acceso o *non-take-up* o aquella situación en la que una persona u hogar que podría solicitar una prestación al pertenecer a la población elegible no la recibe.

Hay algunas cuestiones que deben tenerse en cuenta al aplicar esta clasificación a las situaciones reales. En primer lugar, pueden producirse errores o, incluso, fraude, por lo que algu-

nos perceptores de la prestación no deberían percibirla e incluso no ser elegibles (Sutherland et al., 2009). Además, como proponen Van Mechelen y Janssens (2017), puede darse la llamada falta de acceso terciaria cuando una persona vulnerable no tiene derecho a la prestación por las reglas de elegibilidad. Otros autores, como Goedemé y Janssens (2020), plantean una definición más amplia de la falta de acceso terciaria poniendo en relación todas las personas sin acceso a la prestación sin diferenciar entre los motivos de la falta de acceso y la población de referencia.

El motivo de la falta de acceso es un criterio seguido en la literatura para identificar sus distintos tipos. La falta de acceso primaria (Van Oorschot, 1994) se produce cuando una unidad elegible no solicita la prestación a la que tiene derecho y, por tanto, no la recibe. Se llama primaria porque es fruto de la decisión individual de los potenciales solicitantes. La falta de acceso secundaria tiene lugar cuando una unidad elegible inicia el proceso de solicitud, pero no recibe la prestación. Está asociada con los procedimientos y el funcionamiento de la Administración. Las posibles causas son varias, incluyendo la complejidad de esos procedimientos, la dificultad de demostrar la insuficiencia de recursos, los errores en la valoración y concesión, que esos procedimientos sean percibidos como degradantes o, incluso, la discrecionalidad de las personas encargadas de la valoración y concesión.

Esta clasificación según el origen de la falta de acceso fue revisada posteriormente con una nueva tipología basada en la falta de conocimiento, la decisión de no hacer la solicitud, la

no recepción de la prestación y, finalmente, la proposición de concesión negativa (Warin, 2010). Las dos primeras categorías equivalen a la falta de acceso primaria porque se producen cuando una persona potencialmente beneficiaria no sabe que puede acceder y tiene derecho a la prestación o cuando, sabiéndolo, decide no hacer efectiva la solicitud. La tercera categoría se corresponde con la falta de acceso secundaria según la clasificación antes propuesta, puesto que la persona efectivamente realiza la solicitud, aunque sin efecto positivo, y la última tiene lugar cuando la Administración no propone la concesión de la prestación a las personas potencialmente beneficiarias.

Una última propuesta para categorizar los diferentes tipos de falta de acceso toma como referencia la magnitud de esta y el tiempo durante el que no se accede a la prestación. La falta de acceso permanente se da cuando una persona no recibe la prestación durante todo el período transcurrido desde que empieza a formar parte de la población elegible hasta que deja de hacerlo. La transitoria se da cuando la prestación es concedida a una persona un tiempo después de haber realizado la solicitud, siempre que no sea retroactivo su disfrute (2). La última modalidad, la falta de acceso friccional, es muy similar a la anterior al basarse también en un acceso limitado en el tiempo, aunque centrándose en el período que transcurre entre la solicitud y la recepción de la prestación.

#### b) Fuentes disponibles para la evaluación del non take-up

La implementación de las distintas definiciones del problema

de la falta de acceso requiere disponer de diferentes tipos de datos. Dependiendo del concepto de falta de acceso utilizado se necesitarán diferentes tipos de información: número de beneficiarios efectivos y tamaño de la población elegible o de referencia si el objetivo es la tasa de falta de acceso, número de prestaciones sin usar o recibir como porcentaje de las necesarias para el acceso total, o tiempo total que las personas elegibles estuvieron sin recibir la prestación.

El más común de todos esos conceptos es el primero y es el que se va a utilizar en este trabajo. Las tasas se pueden calcular a partir de tres tipos de bases de datos: encuestas generales como la ECV, datos procedentes de registros administrativos o encuestas diseñadas especialmente para este objetivo.

La información en las encuestas para evaluar el acceso a un programa de rentas mínimas presenta diversos problemas. El primero es la infrarrepresentación de la población objetivo, ya que en casi todas las encuestas a hogares solo se recoge la información de la población que reside en una vivienda normalizada, por lo que las personas sin hogar o las residentes en una institución o una infravivienda no aparecen. Puede darse también cierto error de medida al estimar la población elegible en una prestación, así como la receptora, debido fundamentalmente a la infradeclaración tanto de las prestaciones recibidas como de otras variables relacionadas con la elegibilidad. Otro inconveniente es la falta de información necesaria para determinar la elegibilidad para la prestación por el desajuste en el período de referencia de los in-

gresos, a menudo el año anterior al de realización de la encuesta. Por último, hay otras desventajas, como el reducido tamaño muestral y la falta de información sobre los determinantes de la falta de respuesta. A pesar de estos problemas, los datos de encuesta son usados asiduamente para estimar la falta de acceso (Arrighi *et al.*, 2015; Bruckmeier y Wiemers, 2012; Callan y Keane, 2008; Chareyron, 2014; Chareyron y Domingues, 2018; Herber y Kalinowski, 2019; Matsaganis, Levy y Flevotomou, 2010; Riphahn, 2001; Rouwendal, 2002 o Tasseva, 2016). El principal motivo es la mayor disponibilidad de datos, junto a la facilidad para estimar el total de receptores y la población elegible en la misma base de datos.

Las encuestas diseñadas específicamente para medir la falta de acceso pueden recoger toda la información necesaria para estimar la elegibilidad y la percepción de la prestación, así como las posibles razones de aquella. Se trata, sin embargo, de datos cuya producción es cara y que requieren una cantidad de tiempo elevada para su elaboración. No están exentos, además, de los problemas de los errores de medida o de falta de cobertura de la muestra.

A diferencia de los datos de encuestas, los registros administrativos contienen mucha información precisa sobre las características de los hogares solicitantes y los beneficiarios o sus ingresos, en la que los errores de medida habituales en las encuestas son menores (3). La renta que aparece en estos registros es, además, la misma que usa la Administración Pública para determinar la elegibilidad y la concesión de la prestación. El principal in-

conveniente está relacionado con la población objetivo, ya que no se recoge información de toda la población, sino la referida a solicitantes y perceptores. La explotación de este tipo de datos, además, suele estar limitada a la Administración y el acceso de los investigadores es limitado.

La mejor opción es una combinación de encuestas y registros administrativos mediante procedimientos de *matching*. Las encuestas se usan para determinar la población elegible para la prestación y los registros administrativos para calcular las personas beneficiarias. Aunque puede haber problemas de consistencia entre las fuentes, es la mejor metodología porque aprovecha las fortalezas de ambos tipos de datos.

#### c) *Una estimación del non take-up en el IMV*

Debido a su reciente introducción, los datos disponibles de solicitantes, perceptores o población objetivo del IMV son todavía muy limitados. Para realizar el análisis se combinarán datos procedentes de diferentes fuentes, como la información administrativa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, los microdatos de la ECV de 2020 y los microdatos de la *Encuesta de Integración Social* de la Fundación FOESSA (EINSFOESSA) de 2021.

La principal limitación que los datos imponen al análisis afecta a las unidades beneficiarias y las perceptoras, ya que la única información disponible es la procedente de las sucesivas notas de prensa publicadas por el ministerio. En estas notas aparecen los totales acu-

mulados de solicitudes aprobadas y beneficiarios efectivos (4) con alguna información global sobre la edad de los perceptores, el tipo de hogar y el número de beneficiarios menores de edad. Además, se proporciona información sobre el número de expedientes válidos, el de expedientes tramitados, las solicitudes resueltas (aprobadas y denegadas) y en subsanación.

Inicialmente, se seguirá como definición la falta de acceso terciaria (Goedemé y Janssens, 2020) relacionando todas las personas sin acceso a la prestación, sin diferenciar los motivos de esa falta de acceso, y la población de referencia. El acceso se medirá a partir de los titulares y beneficiarios declarados en las notas de prensa oficiales y la población de referencia a partir de diversas fuentes: las estimaciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones publicadas al aprobar la medida, los hogares e individuos en riesgo de pobreza severa estimados con los microdatos de la ECV de 2020 y los hogares e individuos en riesgo de pobreza severa y exclusión severa según la EINSFOESSA 2021. Estas dos últimas bases de datos se han utilizado para servir de contraste a las estimaciones realizadas por la Administración. Para el propósito de este trabajo se toman como indicadores de las situaciones extremas de los hogares la exclusión social severa y la exclusión en el consumo, que son las dimensiones del indicador de exclusión social de FOESSA más relacionadas con el IMV. Los datos de la ECV, al igual que la estimación oficial del Ministerio a partir de datos fiscales, se basan en ingresos del año 2019.

CUADRO N.º 2

UNIDADES PERCEPTORAS Y BENEFICIARIOS POTENCIALES

CRITERIO	SOLICITUDES	BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS MENORES DE EDAD
Estimación oficial	850.000	2.300.000	690.000
Pobreza severa 30% ECV 2020	1.046.517	2.566.678	639.872
Pobreza severa 40% ECV 2020	1.761.075	4.508.261	1.118.950
Pobreza severa 30% FOESSA	1.314.711	3.646.387	1.124.910
Pobreza severa 40% FOESSA	1.824.842	5.322.778	1.683.595
Exclusión severa FOESSA	2.014.265	6.028.378	1.915.215
Exclusión consumo FOESSA	3.250.206	8.348.807	2.082.192

Fuentes: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ECV y FOESSA.

El cuadro n.º 2, que recoge las diferentes propuestas de población objetivo para perceptores y beneficiarios, muestra cómo el criterio de pobreza severa usado por la Administración en el momento de aprobar el decreto regulador del IMV se acerca al 30 por 100 de la mediana de la renta equivalente del hogar. Puede observarse que la magnitud de la diferencia entre la estimación de la Administración y la procedente de la ECV de 2020 –con ingresos del año anterior– es reducida, aunque la cifra es casi un 20 por 100 inferior a la que resulta del umbral del 30 por 100 en la encuesta. Hay que advertir que esta última no tiene en cuenta criterios de elegibilidad exigidos por la normativa, como el patrimonio del hogar. Cabe recordar también que el umbral tradicionalmente utilizado para medir la pobreza severa no es el 30 por 100 de la mediana, sino el 40 por 100. El uso de esa línea de pobreza ofrece con los datos de la ECV de 2020 una población objetivo sensiblemente superior, que prácticamente duplica las previsiones de la Administración.

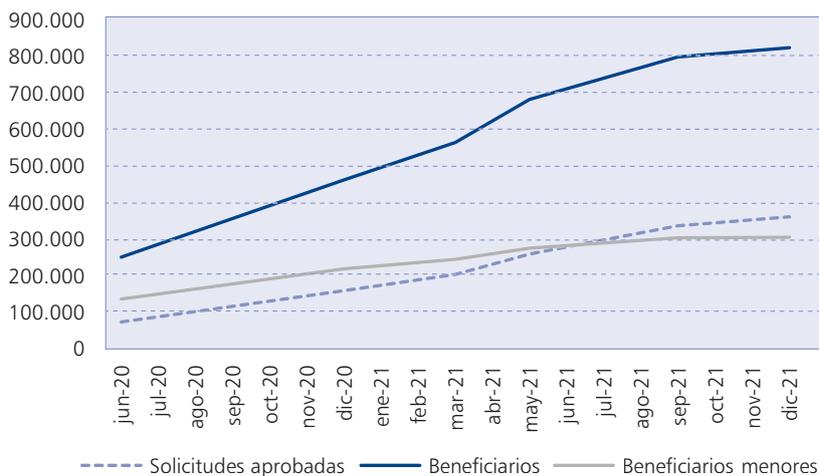
El fuerte impacto de la pandemia se constata en los indica-

dores resultantes de la encuesta EINSFOESSA, con ingresos y circunstancias del año 2021, sobre todo al comparar el indicador de pobreza severa. Los datos de exclusión severa, que incorporan dimensiones que van más allá de la renta, más que duplican las previsiones de la Administración. Este conjunto de datos muestra que las estimaciones más optimistas de la falta de acceso, en

cuanto a cifras de población más reducidas, son las oficiales.

La otra variable necesaria para determinar la falta de acceso, las personas que no acceden a la prestación, puede construirse a partir de la información sobre solicitudes aprobadas y beneficiarios procedentes de la última nota de prensa del ministerio, publicada en diciembre de 2021, un año y medio después de la implantación del IMV y justo cuando se aprobaba la ley que regula esta prestación (gráfico 3). Aunque en el primer año y medio de vigencia del IMV se produjo un paulatino crecimiento tanto de las solicitudes aprobadas como de las unidades beneficiarias, la prestación llegó únicamente a 824.441 personas desde las 362.017 solicitudes aprobadas, datos muy alejados de la previsión inicial de la Administración Pública. El ritmo de crecimiento, además, se moderó notablemente en el último trimestre de 2021. A fecha de

GRÁFICO 3  
EVOLUCIÓN DE PERCEPTORES Y BENEFICIARIOS DEL IMV  
(Totales acumulados)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

CUADRO N.º 3

TASA DE FALTA DE ACCESO  
(Porcentaje)

POBLACIÓN OBJETIVO	SOLICITUDES	BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS MENORES
Estimación oficial	57,4	64,2	55,7
Pobreza severa 30% ECV 2020	65,4	67,9	52,2
Pobreza severa 40% ECV 2020	79,4	81,7	72,7
Pobreza severa 30% FOESSA	72,5	77,4	72,8
Pobreza severa 40% FOESSA	80,2	84,5	81,8
Exclusión severa FOESSA	82,0	86,3	84,0
Exclusión consumo FOESSA	88,9	90,1	85,3

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

GRADO DE INFORMACIÓN SOBRE EL IMV  
(Porcentaje)

¿HA RECIBIDO INFORMACIÓN SOBRE EL IMV?	POBLACIÓN GENERAL	POBREZA SEVERA 30%	POBREZA SEVERA 40%	EXCLUSIÓN SEVERA
Sí, pero no tengo información suficiente para solicitarlo	3,5	11,7	14,3	13,0
Sí, y fue suficiente para solicitarlo	7,7	34,6	34,3	35,1
Sí, pero no lo necesito	16,5	4,7	5,0	8,0
No	71,8	48,5	45,8	43,4

Nota: La diferencia entre los porcentajes mostrados y el 100 por 100 se debe a la categoría no sabe/no contesta.

Fuente: EINSFOESSA 2021.

septiembre de 2021, se habían tramitado 1.244.029 solicitudes, de las que se habían denegado el 72,5 por 100.

Como puede observarse en el cuadro n.º 3, destaca la cobertura tan limitada de la prestación en sus primeros 18 meses. Incluso en las previsiones más favorables, únicamente ha llegado a un tercio de las unidades beneficiarias previstas y casi a la mitad de los hogares esperados. La utilización de otras estimaciones de la población objetivo muestra una falta de acceso generalizada, con un impacto muy reducido sobre las personas en situación de pobreza severa según los in-

gresos prepandemia (ECV 2020). Tal resultado empeora aún más cuando la identificación de la población objetivo se basa en los ingresos corrientes durante la crisis sanitaria (EINSFOESSA).

En resumen, si el objetivo principal era acabar con la pobreza severa, se puede afirmar que, por el momento, la medida ha sido poco eficaz, al haber alcanzado a una parte muy pequeña del colectivo objeto de la prestación. Esta reducida incidencia sería aún menor si el criterio para determinar la población objetivo fuera el uso de los umbrales más habituales para medir la pobreza severa o la exclusión

severa. En ese caso, la falta de acceso se elevaría al 80 por 100 de los beneficiarios potenciales.

La información disponible no permite explicar qué motiva esta falta de acceso tan elevada. Una de las razones podría ser el criterio para determinar el umbral económico, que incluye el patrimonio del hogar excluyendo la vivienda habitual y que no se puede determinar en las fuentes de datos alternativas por falta de información. En cualquier caso, el acceso es muy reducido con los datos de la Administración, que sí lo incluyó en su estimación de beneficiarios potenciales. Tampoco se dispone de información suficiente sobre el grado de conocimiento de la medida por parte de la población de referencia.

Como aproximación al análisis de los motivos de la falta de acceso, se muestra la información disponible en la última ola de la encuesta EINSFOESSA sobre la información que tienen los hogares del IMV, la dificultad del proceso de solicitud, la situación del expediente en caso de solicitud y el motivo de denegación. El conocimiento sobre la prestación, como muestra el cuadro n.º 4, parece ser insuficiente. Un porcentaje importante de los hogares declara no haber recibido información, una proporción aún más llamativa si se limita el dato a los colectivos teóricamente más interesados en el IMV, como las familias en pobreza severa con cualquiera de los dos umbrales o en exclusión severa. Como era esperable se reduce, pero manteniéndose en un valor de más del 40 por 100 de los hogares en dicha situación.

Al mismo tiempo, los datos permiten recabar otros indicios de la necesidad de mejorar la

información. Entre el 12 y el 14 por 100 de los entrevistados en la población objetivo, dependiendo del criterio, declaran haber sido informados sobre la prestación, aunque dicha información no les permitió realizar la solicitud. Destaca, asimismo, el porcentaje pequeño, pero no desdeñable, de posibles solicitantes que reportan haber recibido información a pesar de no necesitar la garantía de rentas. No hay información suficiente en la encuesta para determinar si la falta de necesidad se debe a una infradeclaración de los ingresos o a un desconocimiento real de la prestación que lleva a los hogares a pensar que no la necesitan.

Junto al desconocimiento de la prestación, otro de los motivos de la falta de acceso esgrimido en la literatura es la complejidad del proceso administrativo de solicitud. Los datos de la encuesta (cuadro n.º 5) no parecen, aparentemente, reflejar este problema, dada la reducida incidencia de los intentos de solicitud sin resultado efectivo.

Por otra parte, la especial situación motivada por la pandemia, que impulsó los procesos de digitalización de buena parte de las actividades hasta entonces presenciales, provocó que en el momento de realización de la encuesta las solicitudes por vía telemática fueran mayores que las presenciales. Destaca, de nuevo, el porcentaje de hogares que declaran no haber solicitado la prestación –más de la mitad de los que están en pobreza o exclusión severa–, de los que se desconoce el motivo de la falta de solicitud. Puede ser una decisión consciente y meditada por el hogar –falta de acceso primaria–, deberse a la falta de conocimiento que mostraba el cuadro

CUADRO N.º 5

**GRADO DE DIFICULTAD EN LA SOLICITUD DEL IMV  
(Porcentaje)**

¿HA ENCONTRADO ALGUNAS DIFICULTADES EN LA SOLICITUD?	POBLACIÓN GENERAL	POBREZA SEVERA 30%	POBREZA SEVERA 40%	EXCLUSIÓN SEVERA
No se ha solicitado	89,5	54,1	53,4	55,0
Intento presencial sin tramitación	0,8	2,5	3,4	4,0
Intento telemático sin tramitación	0,7	4,6	4,5	4,3
Solicitud presencial	2,7	14,5	14,2	14,1
Solicitud telemática	4,7	22,2	22,3	21,0

*Nota:* La diferencia entre los porcentajes mostrados y el 100 por 100 se debe a la categoría no sabe/no contesta.

*Fuente:* EINSFOESSA 2021.

CUADRO N.º 6

**SITUACIÓN DE LA SOLICITUD (SOLO SOLICITANTES)  
(Porcentaje)**

	POBLACIÓN GENERAL	POBREZA SEVERA 30%	POBREZA SEVERA 40%	EXCLUSIÓN SEVERA
Esperando respuesta o en trámite	31,2	36,6	35,9	36,0
Concedido, sin percepción	2,7	1,2	1,1	0,8
Percepción regular	12,8	15,1	15,2	17
Denegación	51,6	47,2	47,0	45,8

*Nota:* La diferencia entre los porcentajes mostrados y el 100 por 100 se debe a la categoría no sabe/no contesta.

*Fuente:* EINSFOESSA 2021.

n.º 4 o a la dificultad de ser atendido que lleva a no formalizar la solicitud. Finalmente, el reducido porcentaje de solicitudes permite explicar, parcialmente, las tasas de falta de acceso analizadas anteriormente.

Limitando el análisis a los solicitantes destaca, de manera importante, el gran porcentaje de solicitudes denegadas, cercano al 50 por 100, junto a la elevada frecuencia de las solicitudes sin resolución. Estos datos están condicionados por el momento de realización de la encuesta, anterior a septiembre de 2021. En esta fecha, la tasa de resolución ya se situaba en torno al 90 por 100, por lo que se puede afirmar

que la mayor parte de las solicitudes en espera reportadas en el cuadro n.º 6 fueron finalmente denegadas.

Cuando se analiza el motivo de denegación, emerge un resultado ya comentado anteriormente: se debe principalmente al incumplimiento de los umbrales económicos de ingresos y patrimonio. Es llamativo que hogares cuyos ingresos les hacen estar bajo el umbral de pobreza severa, incluso usando un criterio muy restrictivo como el 30 por 100, no cumplen los requisitos económicos. Parece necesario revisar la forma de determinar las magnitudes económicas que se deben evaluar o la declaración

CUADRO N.º 7

**CAUSA PRINCIPAL DE LA DENEGACIÓN (SOLO SOLICITUDES DENEGADAS)  
(Porcentaje)**

	POBLACIÓN GENERAL	POBREZA SEVERA 30%	POBREZA SEVERA 40%	EXCLUSIÓN SEVERA
No cumplir con el umbral económico	61,6	43,2	47,2	56,6
No cumplir con el requisito de unidad de convivencia	13,3	13,1	15,3	13,4
Causa no indicada por la Administración	8,6	25,0	19,5	13,8
No se recuerda la causa	5,6	7,2	5,2	5,7
Otros	6,2	6,5	8,7	7,2

*Nota:* La diferencia entre los porcentajes mostrados y el 100 por 100 se debe a la categoría no sabe/no contesta.

*Fuente:* EINSFOESSA 2021.

de la situación económica en la solicitud. Llama la atención cómo las solicitudes aprobadas según la información oficial están tan alejadas de las previsiones de la propia Administración basadas en simulaciones con datos fiscales de renta y patrimonio.

Por último, los microdatos de la encuesta EINSFOESSA proporcionan un indicio del grado de ineficiencia asignativa vertical, que, como se señaló, permitía identificar la concesión de la prestación a personas u hogares

no pertenecientes a la población objetivo. Aún con las cautelas derivadas del reducido tamaño muestral, destaca el porcentaje de hogares no pertenecientes a la población objetivo que declaran recibir la prestación, coincidente con altos porcentajes de hogares que, aunque pertenecientes a la población objetivo, ven denegadas sus solicitudes por superar el umbral económico. Este tipo de errores son una importante fuente de inequidad.

## VI. CONCLUSIONES

El ingreso mínimo vital (IMV) responde a una prolongada insuficiencia del Estado de bienestar en España en el ámbito de la garantía de ingresos, cubierto hasta su implantación por una amplia gama de rentas mínimas desarrolladas por las administraciones autonómicas. Estas prestaciones se caracterizan por una gran heterogeneidad, tanto en población sin recursos cubierta como en el nivel económico de protección, con problemas de articulación entre prestaciones y administraciones y una acusada falta de coordinación, que ha

supuesto niveles altos de inequidad interterritorial. En un intento de corregir esas desigualdades y de cerrar las lagunas existentes en el sistema de garantía de ingresos, se creó en 2020 el IMV como una prestación mensual que pretendía cubrir la diferencia entre los ingresos del hogar y la renta que se fijó como objetivo mínimo.

Este trabajo supone una primera valoración de algunos de sus resultados en términos de eficacia y eficiencia asignativa. Un aspecto, sin duda, positivo es la constatación de una mejora en los indicadores de adecuación respecto al nivel previamente ofrecido por los programas autonómicos. Los indicadores, sin embargo, todavía quedan lejos de los de programas similares en los países europeos de mayor renta, especialmente en el caso de los hogares de mayor dimensión.

Con la escasa información disponible, dado el breve período de desarrollo del IMV, el trabajo ha intentado también medir el grado de falta de respuesta o *non take-up* de la prestación. Mediante los microdatos de la ECV 2020 y de la encuesta EINSFOESSA 2021, junto a la información divulgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se han obtenido algunos resultados relevantes. En primer lugar, el criterio de pobreza usado por la Administración para determinar la población objetivo en el momento de aprobar el decreto regulador del IMV se asemeja al del 30 por 100 de la mediana de la renta equivalente del hogar. Si se hubiera utilizado el umbral del 40% de la mediana, más frecuente en la literatura especializada, la población objetivo casi se habría duplicado.

CUADRO N.º 8

**PERCEPTORES NO PERTENECIENTES A LA POBLACIÓN OBJETIVO  
(Porcentaje)**

CONCESIONES	
No pobreza severa 30%	27,7
No pobreza severa 40%	38,1
No exclusión severa FOESSA	41,0

*Nota:* La diferencia entre los porcentajes mostrados y el 100 por 100 se debe a la categoría no sabe/no contesta.

*Fuente:* EINSFOESSA 2021.

Atendiendo a la falta de acceso, destaca notablemente el limitado alcance de la medida en sus primeros dieciocho meses. Solamente ha llegado a un tercio de los beneficiarios previstos y casi a la mitad de los hogares esperados, todo ello en el mejor escenario de identificación de la población objetivo. Si la meta principal es acabar con la pobreza severa, se puede afirmar que, por el momento, es una medida con una eficacia limitada. Una de las razones principales es la deficiencia en la información sobre el IMV.

De los resultados se desprende también que la principal causa de denegación es el incumplimiento de los umbrales económicos de ingresos y patrimonio. Parece necesaria la revisión de la manera de determinar los recursos económicos que se deben evaluar. Por último, se constata también la presencia de problemas de ineficiencia asignativa vertical, por el porcentaje de unidades no pertenecientes a la población objetivo que declaran recibir la prestación. Este resultado revela la existencia no solo de amplios márgenes de mejora en la asignación de las prestaciones, sino también en términos de la equidad del programa.

El IMV, en síntesis, es una buena política, necesaria para cubrir algunas de las lagunas históricas del sistema de garantía de ingresos y reducir su fragmentación territorial, pero está afectada todavía por problemas importantes de diseño y gestión que limitan su eficacia. Aunque algunas de estas deficiencias son propias de cualquier instrumento de reciente creación, hay otras que deben ser revisadas y reformuladas para conseguir una mayor reducción de los altos niveles de pobreza de la sociedad española.

#### NOTAS

(1) LUIS AYALA agradece la financiación recibida de la Comunidad de Madrid (H2019/HUM-5793).

(2) Este último concepto también podría extenderse a las situaciones en las que el disfrute de la prestación finaliza antes de tiempo debido a un error administrativo o a la falta de cumplimentación por parte de las unidades beneficiarias de ciertos requisitos para continuar recibéndola.

(3) Desde el cambio metodológico de los datos de renta de la ECV, que han pasado a proceder de registros de la Seguridad Social y la Agencia Tributaria, esta desventaja de la encuesta se ha reducido.

(4) Son valores diferentes porque la solicitud se realiza por unidad de convivencia y se benefician todos los miembros de dicha unidad.

#### BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, M. y ARRIBA, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. *Social Policy & Administration*, 54, pp. 556-573

AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995). *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas, 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.

AlReF (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid: Autoridad Independiente de Reforma Fiscal.

ARRIBA, A. (2009). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, pp. 81-100

ARRIGHI, Y., DAVIN, B., TRANNOY, A. y VENTELOU, B. (2015). The non-take up of long-term care benefit in France: A pecuniary motive? *Health Policy*, 119, pp. 1338-1348.

AYALA, L. (2000). *Las Rentas Mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C. y MARTÍNEZ, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Madrid: Ministerio

de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C. y MARTÍNEZ-VIRTO, L. (2021). Towards a Fundamental Reform of Minimum Income Benefits in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30, pp. 152-169.

CALLAN, T. y KEANE, C. (2008). *Non-take-up of means-tested benefits: National Report for Ireland*. Dublin: Economic and Social Research Institute.

CHAREYRON, S. (2014). Le non-recours au RSA «socle seul»: l'hypothèse du patrimoine. *TEPP Research Report*, 2014-03. TEPP.

CHAREYRON, S. y DOMINGUES, P. (2018). Take-Up of Social Assistance Benefits: The Case of the French Homeless. *Review of Income and Wealth*, 64, pp. 170-191.

COMISIÓN EUROPEA (1992). Recomendación 92/441/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, [www.europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10609.htm](http://www.europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10609.htm)

COMISIÓN EUROPEA (2006). Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, [www.europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:en.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:en.pdf)

ESTÉVEZ, C. (1998). *Las rentas mínimas autonómicas: estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*. Madrid: Consejo Económico y Social.

FIGARI, F., MATSAGANIS, M. y SUTHERLAND, H. (2013). Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and adequacy of minimum income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, 22, pp. 3-14.

GOEDEMÉ, T. y JANSSENS, J. (2020). *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*. Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 project 730998 – H2020.

<p>HERBER, S. P. y KALINOWSKI, M. (2019). Non-take-up of student financial aid—A microsimulation for Germany. <i>Education Economics</i>, 27, pp. 52-74.</p> <p>IACONO, R. (2017). Minimum income schemes in Europe: is there a trade-off with activation policies? <i>IZA Journal of European Labor Studies</i>, 6, pp. 1-15.</p> <p>IMMERVOLL, H. (2010). Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i>, 100.</p> <p>LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009). <i>El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social</i>. Madrid: Fundación FOESSA.</p> <p>MARCHAL, S., MARX, I. y VAN MECHELEN, N. (2016). Minimum income protection in the austerity tide. <i>IZA Journal of European Labor Studies</i>, 5, pp. 1-20.</p> <p>MATSAGANIS, M., LEVY, H. y FLEVOTOMOU, M. (2010). Non-Take Up of Social Benefits in Greece and Spain. <i>Social Policy &amp; Administration</i> 44, pp. 827-844.</p>	<p>MORENO MÁRQUEZ, G. (2010). Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo. <i>Revista de Fomento Social</i>, 259, pp. 471-490</p> <p>NELSON, K. y NIEUWENHUIS, R. (2021). Towards a new consolidated framework for analysing benefit coverage. <i>Journal of European Social Policy</i>, 31, pp. 352-362.</p> <p>PEÑA-CASAS, R. y BOUGET, D. (2014). Towards a European minimum income? Discussions, issues and prospects. En D. NATALI (ed.), <i>Social Developments in the European Union 2013</i>, pp. 131-159. Bruselas: ETUI.</p> <p>ROUWENDAL, J. (2002). Measuring and Explaining the Limited Take-up of the Housing Benefit in the Netherlands. <i>Discussion Paper Tinbergen Institut</i>, 033/3.</p> <p>SANZO, L. (2018). La política de garantía de ingresos en España. <i>Zerbitzuan</i>, 65, pp. 41-51.</p> <p>SUTHERLAND, H., DECOSTER, A., MATSAGANIS, M. y TSAKLOGLOU, P. (2009). Accurate income measurement for the</p>	<p>assessment of public policies. <i>Final report STREP Project</i> n.º 028412, ISER-Essex.</p> <p>TASSEVA, I. V. (2016). Evaluating the performance of means-tested benefits in Bulgaria. <i>Journal of Comparative Economics</i>, 44, pp. 919-935.</p> <p>VAN MECHELEN, N. y JANSSENS, J. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights. <i>Working Papers</i>, 1708. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.</p> <p>VAN OORSCHOT, W. (1994). <i>Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits</i>. Tilburg: Tilburg University Press.</p> <p>VANDENBROUCKE, F., CANTILLON, B., VAN MECHELEN, N., GOEDEMÉ, T. y VAN LANCKER, A. (2012). The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum. <i>CSB Working Paper</i>, n.º 5/2012. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.</p> <p>WARIN, P. (2010). Le non-recours: définition et typologies. <i>Document de Travail</i>, 06/2010. Odenore.</p>
--	---	--