

# La Renta Mínima de Inserción en Andalucía: alcance y eficacia de una prestación nueva

FRANCISCO ESTEPA MAESTRE\*, MERCEDES JIMÉNEZ GARCÍA\*\* Y BELTRÁN ROCA MARTÍNEZ \*\*

## RESUMEN

La Renta Mínima de Inserción (RMI) en Andalucía, que a partir de 2018 ha relevado al antiguo “salario social” (creado en 1999), se ha diseñado de manera tal que tiene muy reducido impacto sobre la pobreza (relativa), incluso la clasificada como “severa”. Así se muestra en este artículo, que combina fuentes y estrategias de análisis cuantitativo y cualitativo. Solo el objetivo normativo de reducir sustancialmente la pobreza severa requeriría un aumento muy considerable del gasto social, derivado tanto del cambio en los requisitos de acceso a la prestación como en los criterios de establecimiento de su cuantía.

han transformado sustancialmente la estructura ocupacional de las sociedades del bienestar— han sentado las bases para la aparición de nuevas dinámicas de exclusión social (Bauman, 2000).

Algunas características de la economía española, como su posición semiperiférica dentro del “sistema mundo” (Arrighi, 1985), la dependencia de su economía de determinados recursos que generan otros países, y un mercado de trabajo con un elevado desempleo estructural, convierten en un reto social fundamental la garantía de la integración social. En la Comunidad Autónoma de Andalucía este reto es, si cabe, más acuciante (Delgado, 2012). El último informe sobre el estado de la pobreza en Andalucía llevado a cabo por la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (2018) pone de relieve que el 37,3 por ciento de la población residente en esta Comunidad Autónoma está en riesgo de pobreza y/o exclusión social (según el indicador AROPE-At Risk Of Poverty and Exclusion). A pesar de que, en los últimos dos años, según dicho informe, esta magnitud ha descendido en seis puntos porcentuales, las cifras de pobreza con respecto a la media nacional, y al inicio de la crisis económico-financiera, siguen siendo muy elevadas, y más de tres millones de habitantes en Andalucía continúan en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Por una parte, cabe señalar que la tasa AROPE de Andalucía es 10,7 puntos superior a la media del conjunto nacional, y es

## 1. INTRODUCCIÓN

La falta de empleo constituye uno de los principales retos de las sociedades capitalistas avanzadas. Procesos como la globalización económica —que ha favorecido la financiarización de la economía y la deslocalización de la producción— y el desarrollo de la informática y la robótica —que

\* Los datos cualitativos publicados en este artículo han sido obtenidos a través de una prestación de servicios contratada por Save the Children.

\* Universidad Pablo de Olavide (festmae@upo.es).

\*\* Universidad de Cádiz (mercedes.jimenezgarcia@uca.es y beltran.roca@uca.es).

la tercera más elevada de todas las comunidades autónomas, solo inferior a Extremadura y Canarias. Por otra parte, la tasa se mantiene aún 5,7 puntos por encima de la registrada en 2008, lo que constituye un incremento del 18 por ciento entre 2008 y 2017 (Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2018).

La política social española ha tratado de ofrecer una respuesta a estos problemas de pobreza y exclusión social. Una de las medidas más ambiciosas en este sentido ha sido la Renta Mínima de Inserción (RMI), una prestación económica básica no contributiva dirigida a la población en situación de vulnerabilidad. Puesto que las políticas de rentas mínimas dependen de las comunidades autónomas, existe una notable heterogeneidad que dificulta la evaluación de su impacto en el conjunto de la población española (Arriba, 2009). La experiencia pionera en la puesta en marcha de este tipo de prestaciones se desarrolló en el País Vasco y buena parte de su modelo fue imitado, con variaciones, por otras comunidades autónomas (Sanzo, 2013). En el caso de Andalucía, la RMI está regulada en la actualidad por el Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, según el cual esta prestación está orientada “a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social”. La prestación, puesta en marcha en enero de 2018, viene a sustituir al Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) –conocido como “salario social”–, aprobado por Decreto 2/1999, que hasta entonces había sido uno de los principales instrumentos de la Junta de Andalucía para combatir la pobreza. En investigaciones anteriores se han analizado tanto el alcance como las limitaciones de esta política social andaluza (Estepa y Roca, 2018a y 2018b).

Este trabajo se propone un doble objetivo: en primer lugar, analizar la situación de la población a la que la RMI pretende proteger; y, en segundo lugar, realizar un ejercicio de simulación sobre las condiciones que debería tener dicha prestación para combatir eficazmente la pobreza económica en la comunidad andaluza. El artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se describe la metodología de investigación utilizada. En segundo lugar, se estima el impacto directo esperado de esta política social sobre la pobreza utilizando para ello tanto datos cuantitativos como información de carácter cualitativo. En tercer lugar, se realiza un ejercicio de simulación del impacto sobre la pobreza que tendrían cambios en las cantida-

des y los criterios de acceso de la RMI, así como las consecuencias en términos presupuestarios. Por último, se sintetizan las principales conclusiones y se trazan algunas implicaciones de la investigación efectuada.

## 2. FUENTES Y MÉTODOS DE ANÁLISIS

Para la consecución de los objetivos planteados en este trabajo se ha seguido una metodología mixta que combina los métodos cuantitativo y cualitativo. El análisis cuantitativo sobre la pobreza, el impacto de la prestación y las proyecciones se han realizado a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* de 2017, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que recoge información de 1.409 hogares andaluces. El trabajo de campo se realizó en 2017 con referencia a los datos de 2016. Esta encuesta pone a disposición información sobre la renta disponible total del hogar en el año anterior al de la encuesta, así como otra relativa a variables de renta (alquileres imputados, ingresos por asistencia social, ayuda para vivienda, entre otros). Concretamente, en la variable “ingresos por asistencia social en el año anterior al de la encuesta” se integraría la RMI, junto con otras ayudas de asistencia social. Debido a la falta de datos más recientes en los que figuren hogares receptores de la RMI aprobada en 2018, los ejercicios de simulación para evaluar su impacto consistirán en la aplicación de los criterios y cuantías aprobados en esa fecha a los datos de la *ECV* de 2017. De este modo se podrá evaluar el impacto que esta política habría tenido si la hubiera recibido la población encuestada en la *ECV* de 2017.

Además, es necesario tener en cuenta las diferencias esperadas entre las cifras estimadas a partir de encuestas y los datos oficiales, que también se ponen de manifiesto en trabajos previos como el de Fuenmayor y Granell (2013, pp. 23 y ss.). Asimismo, existen algunas limitaciones del análisis como el error muestral o la equivalencia imperfecta entre ingresos computables según el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) y la forma de medir las rentas del hogar según la *ECV*.

Por otra parte, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo a través de entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión con perso-

nas que habían solicitado y/o percibido la RMI, así como también entrevistas a miembros del personal técnico de los Servicios Sociales Comunitarios de los ayuntamientos de Cádiz, El Puerto de Santa María y Jerez de la Frontera. En total se han realizado 15 entrevistas y 2 grupos de discusión en Sevilla, Cádiz y El Puerto de Santa María (Cádiz), de las cuales 12 entrevistas fueron a beneficiarios, y tres, a personal técnico. Las personas entrevistadas fueron contactadas a través del departamento de Servicios Sociales Comunitarios y de una ONG, instituciones con las que se ha colaborado para analizar la implantación de este subsidio. Las entrevistas duraron entre 30 minutos y una hora, y trataron sobre las experiencias vitales, las estrategias familiares, las expectativas y los sistemas de significados de los entrevistados. El análisis cualitativo ha permitido la exploración de determinadas dimensiones de esta política social que resultaban inaccesibles para el análisis estadístico. En este sentido, se han podido estudiar las percepciones sobre la prestación, el impacto de la RMI en la vida familiar (especialmente en los niños y niñas) y las dificultades de información, solicitud y pago de la prestación que afrontan sus beneficiarios.

en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Por otra parte, la literatura sobre exclusión social define habitualmente como pobreza relativa (de ahora en adelante nos referiremos a ella simplemente como "pobreza") la de las personas cuya renta se sitúa por debajo del 60 por ciento de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo, y como pobreza severa la de las personas con rentas inferiores al 40 por ciento de esta mediana. Por tanto, el concepto de pobreza coincide con el umbral de riesgo de pobreza fijado por Eurostat. Aplicando estos criterios a los datos de la ECV de 2017 se pueden establecer unos umbrales de pobreza nacionales y autonómicos para distintos tipos de hogares (por ejemplo, los unipersonales, recogidos en el cuadro 1)<sup>2</sup>. Estos umbrales son claramente superiores cuando el criterio es nacional (de 8.522 y 5.681 euros, como umbrales de pobreza y pobreza severa) que cuando se establece para la Comunidad Autónoma de Andalucía (6.871 y 4.581 euros, respectivamente). En este artículo se anclan estos umbrales y se utilizan como referencia para establecer los cambios en la población en situación de pobreza. Así, se estimará el porcentaje que se mantiene por encima o por debajo de estos umbrales fijos bajo diferentes supuestos.

### 3. EL (PREVISIBLEMENTE) REDUCIDO IMPACTO DE LA RMI EN ANDALUCÍA

El umbral de riesgo de pobreza establecido por Eurostat y que publica el INE (2016)<sup>1</sup> se fija

De los datos de la ECV se desprende que casi uno de cada tres andaluces se hallaría en situación de pobreza, y casi uno de cada siete en situación de pobreza severa si se utilizan como referencia los umbrales nacionales, lo que

CUADRO 1

#### UMBRALES DE POBREZA NACIONAL Y ANDALUZ PARA HOGARES UNIPERSONALES (2017) (EN EUROS)

	Pobreza (60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo)	Pobreza severa (40% de la mediana de ingresos por unidad de consumo)
Umbral nacional	8.522,0	5.681,3
Umbral autonómico	6.871,9	4.581,3

Fuentes: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE) e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).

<sup>1</sup> [https://www.ine.es/prensa/ecv\\_2017\\_m.pdf](https://www.ine.es/prensa/ecv_2017_m.pdf)

<sup>2</sup> Siguiendo la metodología de la escala de la OCDE modificada, para calcular los umbrales para otro tipo de hogares, se concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

se corresponde con casi dos millones y medio de personas en la primera situación, y más de 1.100.000 en la segunda (cuadro 2). Esas proporciones se reducen a algo más de uno de cada cuatro y de uno de cada diez, respectivamente, si se utilizan los umbrales relativos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que lo hacen las cifras de población (más de 1.700.000 en situación de pobreza y de 800.000 en situación de pobreza severa).

Los criterios de asignación de la RMI andaluza se formulan en base al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y tienen en cuenta la composición del hogar. El IPREM es un índice publicado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Se emplea como referencia para establecer los criterios de acceso de la población a diferentes tipos de ayudas, subsidios y prestaciones (como ayudas al alquiler, subsidios de desempleo o acceso a vivienda protegida, entre otras). Según el Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (BOJA, número 245 de 26 de diciembre de 2017: 11), la RMI “consiste en una prestación económica mensual del 78 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada esta en un 10 por ciento del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta

de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125 por ciento de dicho IPREM”. Existen determinados supuestos que alteran este cálculo, por ejemplo, situaciones en las que la unidad familiar está formada por seis o más personas, de las que al menos tres sean personas menores de edad (art. 11.2); en caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo (art. 11.3); o se trate de una unidad familiar monomarental o monoparental con personas menores a cargo (art. 11.4), entre otros. No obstante, en el presente estudio nos centraremos en el caso recogido en el artículo 11.1., denominándola a efectos de este trabajo “RMI general”. Según el artículo 11.7, los recursos computables de la unidad familiar reducen la cuantía mensual de la prestación, sin que esta pueda resultar inferior a la prestación mínima aplicable a cada unidad familiar, que es del 20 por ciento del IPREM (es decir, 107,57 euros en 2018). En 2018, la RMI asciende a 537,84 euros cuando se asigna el 100 por ciento, y puede alcanzar el máximo de 672,30 euros cuando la asignación es del 125 por ciento.

El artículo 3 de la citada norma (“Personas titulares y beneficiarias”) recoge una serie de requisitos para percibir la RMI. Según el punto primero de ese artículo, “tendrán derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las unidades familiares cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa

CUADRO 2

**PORCENTAJE DE POBLACIÓN Y NÚMERO DE PERSONAS BAJO EL UMBRAL DE POBREZA Y DE POBREZA SEVERA (ANDALUCÍA, 2017)**

	<i>Umbral nacional</i>	<i>Umbral autonómico</i>
	<i>Porcentaje de población</i>	
Pobreza	29,96	21,36
Pobreza severa	13,76	10,20
<i>Número de personas</i>		
Pobreza	2.463.190	1.756.484
Pobreza severa	1.131.715	838.586

Fuentes: Elaboración propia a partir de ECV (2017) y Estadística del Padrón Continuo, 2017 (INE).

en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto Ley, así como aquellas que, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social". De los requisitos recogidos en la norma necesarios para acceder a la RMI, en este trabajo solo se han podido tener en cuenta los referentes a la renta del hogar y a la edad del titular: de 25 a 64 años (art. 3.2.a.). Otras circunstancias recogidas en la legislación, como ser víctima de violencia de género acreditada en el momento de la solicitud o ser una persona sin hogar, entre otras (art. 7), han quedado excluidas del análisis.

Aplicando los criterios de concesión de la RMI establecidos en 2018 a los datos de la ECV de 2017 se estima que solo a un 6,4 por ciento de la población andaluza se le habría concedido. Si se tiene en cuenta que el porcentaje de población andaluza en situación de pobreza se acercaba al 30 por ciento (tomando como referencia el umbral nacional), se puede anticipar una limitada eficacia de la RMI en la reducción de la pobreza. La estimación de los porcentajes de población bajo los umbrales fijos de pobreza sin ninguna renta mínima y si hubieran recibido

variaría, mientras que el porcentaje de personas bajo el umbral fijo de pobreza severa tan solo se reduciría 0,15 puntos respecto al umbral nacional, y 1,69 puntos respecto al umbral autonómico (cuadro 3). En definitiva, la RMI solo tendría efecto sobre la pobreza severa y este sería muy limitado.

Además del bajo impacto de la RMI sobre la pobreza en Andalucía desde el punto de vista cuantitativo, en la práctica, la ejecución de esta política social adolece de una serie de inconvenientes que profundizan en sus limitaciones. A partir de las entrevistas a personal técnico de los Servicios Sociales Comunitarios municipales y de miembros de familias perceptoras, se han identificado once limitaciones: 1) la dificultad para rellenar la solicitud correctamente y aportar la documentación requerida, que deja fuera a un número potencialmente elevado de perceptores<sup>3</sup>; 2) el elevado retraso en la resolución, que alcanza los ocho meses en algunos casos, y que ha dado lugar a denuncias ante el Defensor del Pueblo de Andalucía (Morillo, 2018); 3) la imposibilidad de realizar un seguimiento de los planes de inclusión social y laboral, en gran medida, debido al retraso en la resolución; 4) la posibilidad de percibir la prestación con carácter retroactivo (algo que, en algunos casos, el personal técnico considera contraproducente; por ejemplo, en circunstancias en las que la situación

CUADRO 3

### PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LOS UMBRALES FIJOS DE POBREZA, ANTES Y DESPUÉS DE LA PERCEPCIÓN DE LA RMI (2017)

	Pobreza		Pobreza severa	
	Umbral nacional	Umbral autonómico	Umbral nacional	Umbral autonómico
Sin RMI	29,96	21,36	13,76	10,20
Con RMI	29,96	21,36	13,61	8,51
Variación (en puntos porcentuales)	0,0	0,0	-0,15	-1,69

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2017) y del Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

la RMI de 2018 lo confirman. El porcentaje de población bajo el umbral fijo de pobreza no

<sup>3</sup> Esta cuestión ha sido puesta sobre la mesa de manera elocuente por Mesa (2019).

de pobreza aparezca acompañada de dependencias a sustancias o al juego); 5) la baja cuantía de la prestación; 6) la incompatibilidad de la prestación con el empleo a tiempo parcial en el momento de la solicitud, dejando fuera a un sector importante de asalariados pobres; 7) la no consideración de la situación habitacional de las familias receptoras, es decir, de su esfuerzo de gasto en vivienda; 8) la necesidad de más recursos humanos en los ayuntamientos para realizar una gestión eficaz; 9) el carácter facultativo del informe social, al que los trabajadores sociales querrían que se otorgara más importancia; 10) la falta de información por parte de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, especialmente respecto al personal de los Servicios Sociales Comunitarios que recibe a las personas solicitantes; y 11) la deficiente difusión de esta política, como consecuencia de la cual parte de población que cumple los criterios para acceder a la prestación no la solicita.

Sumando estas limitaciones de lo que cabría denominar “la práctica de la prestación” a su bajo impacto desde el punto de vista económico, cabe poner en cuestión que la RMI sea una política social suficientemente eficaz para combatir la pobreza de los residentes en la comunidad autónoma andaluza.

#### 4. PROYECCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA A TRAVÉS DE LA MEJORA DE LA RMI

Tal y como se ha señalado anteriormente, la RMI no se concede a toda la población que se encuentra bajo los umbrales de pobreza establecidos. Por ello, un aumento en la cuantía de la RMI no tendría un gran impacto sobre la pobreza en Andalucía si no se acompaña de una modificación en las condiciones de su concesión, por ejemplo, a las personas de 65 años en adelante, entre otros casos. En esta sección se presentan una serie de ejercicios de simulación, con el fin de trazar las características que debería tener la RMI para convertirse en un instrumento eficaz para la lucha contra la pobreza. En concreto, la proyección se centrará en los efectos que tendrían sobre la pobreza cambios en la cuantía de la prestación y en los criterios de concesión. Se calcula, además, la inversión que requerirían esos cambios en el diseño de la RMI.

Se ha calculado el volumen de recursos financieros necesarios para que toda la población tuviera rentas superiores a las de los umbrales de pobreza y pobreza relativa calculados sin RMI. Para ello, se ha estimado el montante que igualaría la percepción anual de la RMI, por cada tipo de hogar, a los umbrales fijos de pobreza más exigentes para cada uno de ellos, es decir, los de pobreza según el umbral nacional, teniendo en cuenta las rentas que recibe cada hogar y que hay hogares que no perciben ninguna<sup>4</sup>. Según este cálculo, si se obvian los criterios de concesión de la RMI y se aplica el cálculo a todas las personas que se encuentran por debajo del umbral establecido de pobreza, se necesitaría una inversión de más de 5.000 millones de euros (5.199.446.307 euros anualmente) para conseguir situar a toda la población por encima del umbral de pobreza que se había fijado previamente. Esta cifra contrasta con la de la cantidad destinada anualmente a este propósito, cuya media anual se sitúa en el entorno de los 205 millones de euros para el periodo 2018-2021<sup>5</sup>.

El cuadro 4 recoge los importes de la RMI general, según tipo de hogar, y los importes que debería recibir cada uno de esos hogares para superar los umbrales fijos de pobreza (nacional y autonómico) y de pobreza severa, calculados para cada tipo de hogar. Como se puede apreciar, los distintos umbrales entre los dos niveles de pobreza y entre los dos marcos territoriales considerados implican diferencias de hasta 11.000 euros anuales para algunos tipos de hogar. En todo caso, los importes de la RMI se quedan significativamente por debajo de los establecidos para cualquier umbral de pobreza.

<sup>4</sup> Es necesario tratar con cautela el conjunto de estimaciones realizadas, no solo porque se trabaja con datos de encuesta que se extrapolan al conjunto de la población, sino porque los datos no recogen otros aspectos de difícil reflejo, como es la economía sumergida. En este sentido, los ingresos informales de los diferentes tipos de hogares reducirían el importe necesario de la RMI.

<sup>5</sup> Según información publicada en la página web de la Junta de Andalucía, “(l)a responsable de políticas sociales en Andalucía ha informado también de que, para el ejercicio 2018-2021, se destinaría a esta medida (la RMI) un total de 819 millones de euros”. Si dividimos de forma proporcional los 819 millones entre los cuatro años del periodo señalado, cada año se destinarían 204,75 millones de euros. Información publicada en el portal web de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdady politicassociales/actualidad/noticias/detalle/150079.html>), consultada el 6 de mayo de 2019.

## CUADRO 4

## UMBRALES FIJOS DE POBREZA Y RMI POR TIPO DE HOGAR (€ ANUALES)

Miembros	Tipo de hogar	RMI general	Umbral de pobreza nacional	Umbral de pobreza severa nacional	Umbral de pobreza autonómico	Umbral de pobreza severa autonómico
1	1 adulto	5.034	8.522	5.681	6.872	4.581
2	1 adulto + 1 menor	5.680	11.079	7.386	8.933	5.956
	2 adultos		12.783	8.522	10.308	6.872
3	3 adultos	6.325	17.044	11.363	13.744	9.163
	2 adultos + 1 menor		15.340	10.226	12.369	8.246
	1 adulto + 2 menores		13.635	9.090	10.995	7.330
4	4 adultos	6.970	21.305	14.203	17.180	11.453
	3 adultos + 1 menor		19.601	13.067	15.805	10.537
	2 adultos + 2 menores		17.896	11.931	14.431	9.621
	1 adulto + 3 menores		16.192	10.794	13.057	8.704
5	5 adultos	7.616	25.566	17.044	20.616	13.744
	4 adultos + 1 menor		23.862	15.908	19.241	12.828
	3 adultos + 2 menores		22.157	14.771	17.867	11.911
	2 adultos + 3 menores		20.453	13.635	16.493	10.995
	1 adulto + 4 menores		18.748	12.499	15.118	10.079

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2017) y del Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

En el cuadro 4 se recoge la simulación correspondiente a hogares de hasta 5 miembros que cumplirían los criterios para el cobro de la RMI general. Es preciso destacar la existencia de algunas diferencias metodológicas significativas en el establecimiento de criterios

de cálculo de los umbrales fijos de pobreza y de estimación de la RMI que dificultan, en gran medida, la comparación de estos dos indicadores. Primero, los umbrales de pobreza se calculan usando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, 0,5

a los demás adultos y 0,3 a los menores de 14 años. Esto implica que la cuantía se incrementa en función del número de miembros de la unidad familiar y de la edad de los miembros. Así, por ejemplo, el umbral de pobreza de una unidad familiar compuesta por un adulto y un niño de 13 años será inferior al de un hogar compuesto por un adulto y un niño de 15 años (la diferencia podría ir desde los 1.404,40 euros del umbral nacional de pobreza a los 916,26 euros anuales del umbral autonómico de pobreza severa). Sin embargo, la configuración de la RMI implica un aumento del 10 por ciento por cada persona adicional en la unidad familiar, independientemente de la edad de los miembros<sup>6</sup>. Siguiendo con el ejemplo anterior, un adulto con un niño, independientemente de que tenga 13 o 15 años, podrá recibir una RMI general anual de 5.679,59 euros, como máximo. Segundo, para el cálculo de los umbrales de la escala de la OCDE se consideran como menores a las personas por debajo de 14 años. No obstante, el criterio de la *ECV* es más inclusivo e incorpora a la definición de niños dependientes económicamente a todos los menores de 18 años y a los inactivos entre 18 y 25 años.

Para calcular la diferencia entre los umbrales fijos de pobreza y la RMI por tipo de hogar (cuadro 5), se ha optado por el criterio con el que la OCDE clasifica a los menores. Esto implica que, continuando con el ejemplo anterior, el umbral de pobreza de un hogar formado por un adulto y un niño de 15 años será el mismo que el de un hogar formado por dos adultos. En la información recogida en el cuadro 5 se pone de relieve que, incluso si los diferentes tipos de hogares recibieran la RMI máxima (en el supuesto de carecer de cualquier otra renta), los ingresos serían insuficientes para alcanzar los diferentes umbrales de salida de la pobreza que se han fijado. La insuficiencia de la prestación sería mayor en los hogares en los que todos los miembros son adultos (mayores de 14 años), mientras que la diferencia entre la prestación y el umbral establecido de salida de la pobreza alcanzaría su mínimo en los hogares integrados por un solo adulto y el resto de miembros, menores. En todo caso, la insuficiencia de la prestación

<sup>6</sup> Esta distinción aparece posteriormente al hacer referencia a las situaciones de seis o más miembros en la unidad familiar, siendo tres o más menores, así como en la custodia compartida de menores a cargo.

dependería, por supuesto, del umbral considerado. Por ejemplo, en un hogar formado por cinco adultos la cantidad necesaria para alcanzar el umbral de renta puede diferir en 12.000 euros anuales en función del umbral considerado.

Este patrón de insuficiencia de la prestación plantea dudas sobre el impacto de la RMI en la reducción de la pobreza de Andalucía. La evidencia sugiere que sería necesario modificar la RMI en un doble sentido. Por un lado, en cuanto a su cuantía, puesto que, como se ha mostrado, existe una gran diferencia entre la RMI máxima que puede obtener cada tipo de hogar y los diferentes umbrales establecidos como indicadores de salida de la pobreza. A la luz de los datos, el establecimiento del 78 por ciento del IPREM como objetivo de renta no tendría un gran impacto sobre la pobreza. Por otro lado, cabría considerar la modificación de los criterios de concesión de la RMI, asimilándola a la escala de la OCDE. Estos nuevos criterios tendrían en cuenta la edad de los miembros del hogar en el cálculo de la cuantía, que modificaría la proporcionalidad del incremento por cada miembro adicional de la unidad familiar, que en vez de ser del 10 por ciento del IPREM<sup>7</sup>, multiplicaría (en función de la edad) el umbral por 0,5 o 0,3, al igual que los umbrales de pobreza.

Para comprobar la eficacia de estas alternativas de mejora en el diseño de la RMI se han realizado dos ejercicios exploratorios sobre los microdatos de la *ECV*. El primer ejercicio consiste en asignar, siguiendo los criterios de concesión establecidos en 2018, una cuantía de RMI equivalente al 100 por ciento del IPREM, modificando los máximos y mínimos de la percepción proporcionalmente al aumento al 100 por ciento (RMI100). Además, para comprobar la eficacia de la segunda alternativa de mejora, se construye artificialmente otra situación en la que, junto con la equiparación de la RMI al IPREM, se aplicarían los criterios de la OCDE en el cálculo de los umbrales de pobreza (RMI100-OCDE). Asimismo, se construyen otros dos escenarios ficticios en los que la RMI se elevaría al 120 por

<sup>7</sup> Por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125 por ciento de dicho IPREM (es decir, 645 euros anuales adicionales por cada persona, hasta un máximo de 8.067 euros en 2018).

CUADRO 5

## DIFERENCIA ENTRE UMBRALES FIJOS DE POBREZA Y RMI, POR TIPO DE HOGAR (€ ANUALES)

Miembros	Tipo de hogar	Umbral de pobreza nacional -RMI	Umbral de pobreza severa nacional -RMI	Umbral de pobreza autonómico -RMI	Umbral de pobreza severa autonómico -RMI	Diferencia
1	1 adulto	3.488	647	1.838	-453	3.941
2	1 adulto + 1 menor	5.399	1.706	3.254	276	5.123
	2 adultos	7.103	2.842	4.628	1.192	5.911
3	3 adultos	10.719	5.038	7.419	2.838	7.881
	2 adultos + 1 menor	9.01	3.901	6.044	1.921	7.093
	1 adulto + 2 menores	7.310	2.765	4.670	1.005	6.305
4	4 adultos	14.335	7.233	10.209	4.483	9.852
	3 adultos + 1 menor	12.630	6.097	8.835	3.567	9.064
	2 adultos + 2 menores	10.926	4.960	7.461	2.650	8.276
	1 adulto + 3 menores	9.221	3.824	6.086	1.734	7.487
5	5 adultos	17.950	9.428	13.000	6.128	11.822
	4 adultos + 1 menor	16.246	8.292	11.626	5.212	11.034
	3 adultos + 2 menores	14.541	7.156	10.251	4.296	10.246
	2 adultos + 3 menores	12.837	6.019	8.877	3.379	9.458
	1 adulto + 4 menores	11.133	4.883	7.502	2.463	8.670

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV de 2017 (INE), IECA 2017 y Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

ciento del IPREM, realizando de nuevo los cálculos según los dos criterios de concesión (RMI120 y RMI120-OCDE). Los resultados

obtenidos sobre la población con rentas bajo los diferentes umbrales planteados en este trabajo se presentan en el cuadro 6.

## CUADRO 6

## IMPACTO DE DIFERENTES SITUACIONES Y CÁLCULOS DE LA RMI SOBRE LOS UMBRALES FIJOS DE POBREZA (PORCENTAJE)

	<i>Umbral nacional</i>				<i>Umbral autonómico</i>			
	<i>RMI100</i>	<i>RMI100-OCDE</i>	<i>RMI120</i>	<i>RMI120-OCDE</i>	<i>RMI100</i>	<i>RMI100-OCDE</i>	<i>RMI120</i>	<i>RMI120-OCDE</i>
Pobreza	29,96	29,96	29,73	29,32	20,91	19,81	19,37	13,36
Pobreza severa	11,89	7,56	11,47	2,55	7,05	1,40	3,62	-4,50

Fuente: Elaboración propia.

Para alcanzar estos umbrales, el volumen de la RMI anual tendría que alcanzar las cifras que aparecen en el cuadro 8.

Al comparar estos datos con las cifras resultantes de la aplicación de la RMI en su diseño actual (78 por ciento del IPREM) a los encuestados en la ECV de 2017, tal como aparecen en el cuadro 7, se observa que el impacto sobre la pobreza (umbral fijo nacional) es muy escaso en todos los supuestos, a pesar de los

importantes incrementos de inversión previstos respecto al diseño actual de la RMI (cuadro 8).

Asimismo, es necesario destacar que las ayudas en concepto de RMI120-OCDE serían tan elevadas que se otorgarían incluso a población fuera del umbral fijo de pobreza severa autonómico. Para luchar contra la pobreza más acusada (la pobreza severa según el umbral autonómico), sería necesario el establecimiento de una prestación más elevada que la RMI100-OCDE, pero

## CUADRO 7

## COMPARACIÓN DEL IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CADA UMBRAL DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS (PUNTOS PORCENTUALES)

	<i>Umbral nacional</i>			
	<i>RMI100</i>	<i>RMI100-OCDE</i>	<i>RMI120</i>	<i>RMI120-OCDE</i>
Pobreza	0	0	-0,23	-0,64
Pobreza severa	-1,87	-6,20	-2,29	-11,21
	<i>Umbral autonómico</i>			
Pobreza	-0,45	-1,55	-1,99	-8,00
Pobreza severa	-3,15	-8,80	-6,58	—

Fuente: Elaboración propia.

## CUADRO 8

INVERSIÓN NECESARIA EN RMI PARA CADA UNO DE LOS ESCENARIOS  
(EN MILLONES DE EUROS)

	RMI100	RMI100-OCDE	RMI120	RMI120-OCDE
Desembolso total	1.234,93	1.747,51	1.660,49	2.570,62
Incremento respecto RMI78	420,44	933,01	846,00	1.756,14

Fuente: Elaboración propia.

inferior a la RMI120-OCDE. El elevado nivel de inversión que requeriría el escenario RMI120-OCDE no sería necesario para ese objetivo.

La evaluación de las posibilidades de mejora en el diseño de la RMI, tanto en cuanto a su importe como en cuanto a los criterios de acceso, debería considerar también el esfuerzo en la inversión en RMI que supone disminuir el porcentaje de población en las distintas situaciones de pobreza consideradas. Aunque los supuestos de RMI según la OCDE conllevan una mayor reducción de la pobreza, suponen evidentemente un incremento sustancial en la inversión pública.

Además, sería necesario ampliar la reflexión sobre los criterios de acceso a la prestación para incrementar la eficiencia en la asignación de las ayudas públicas al conjunto de la población que las necesita, incluyendo a personas en situación de pobreza que quedan fuera y excluyendo a sectores de población que acceden, pero no precisan realmente esos recursos. En todo caso, incluso con la fuerte inversión pública de la proyección planteada en este trabajo, buena parte de los problemas en la implantación de la RMI identificados en el análisis cualitativo seguirían estando presentes y reduciendo notablemente los potenciales beneficios de esta política social.

En este sentido, cada vez más voces apuntan a la eliminación de este tipo de subsidios condicionados y a la puesta en marcha de una renta incondicional (esto es, extensible al conjunto de la población). Según argumentan sus defensores, este tipo de medida no solo sería más efectiva para la reducción de

la pobreza, sino que dignificaría la situación de las personas más necesitadas (Raventós, 2012). Obviamente, un subsidio incondicional aumentaría muy significativamente el gasto público y obligaría a revisar la cartera de prestaciones que hoy concede nuestro sistema de protección social. No se trata de una medida fácil de adoptar. Aunque algunos estudios postulan su viabilidad para la Comunidad Autónoma de Andalucía (Artero Gómez-Álvarez y Patiño, s.a.)<sup>8</sup>, sería necesario realizar un estudio piloto en un ámbito territorial delimitado (un municipio, por ejemplo) para evaluar sus efectos. El futuro del empleo, ante el rápido avance de los procesos de automatización y robotización, aconseja considerar estas opciones.

## 5. CONCLUSIONES

En qué medida la Renta Mínima de Inserción (RMI), que empezó a concederse en enero de 2018 (relevando al Ingreso Mínimo de Solidaridad o “salario social”), puede contribuir a reducir los niveles de pobreza en Andalucía es la cuestión en la que este artículo ha centrado su atención. Utilizando fuentes y métodos cuantitativos y cualitativos se han identificado las debilidades de esta política social y su moderada eficacia en la lucha contra la pobreza.

<sup>8</sup> Para estos investigadores de la Universidad de Sevilla, la renta básica requeriría un IRPF de tipo impositivo único del 49,5 por ciento, pero absorbería otras prestaciones condicionadas como becas, pensiones, subsidios y ayudas, originando incluso un superávit en las cuentas públicas.

Del análisis cuantitativo de la implantación de esta política social se desprende el limitado efecto de la actual RMI en orden a combatir la contingencia para la que se ha creado. Por otra parte, el análisis cualitativo ha permitido distinguir más de una decena de limitaciones de esta política, entre las que destacan la complejidad burocrática, los elevados retrasos en la resolución, la baja cuantía y la falta de información y de personal en la administración.

En este trabajo se han explorado algunas alternativas de mejora de la RMI para incrementar su eficacia en la reducción de la pobreza. El aumento de la cuantía de la prestación debería acompañarse de la modificación de sus condiciones de acceso. En relación a la cuantía, se ha mostrado la existencia de una gran diferencia entre la RMI máxima que puede obtener cada tipo de hogar y los umbrales de pobreza (fijados sin considerar esas rentas). El actual establecimiento del 78 por ciento del IPREM como criterio no permite una reducción significativa de la pobreza. En relación a los criterios de concesión de la RMI, se ha estudiado qué efecto tendría asimilarlos a la escala de la OCDE y, por lo tanto, incorporar variabilidad en función de la edad de los miembros del hogar. En este caso, el incremento en la cuantía, que en la actualidad es del 10 por ciento del IPREM por cada miembro adicional de la unidad familiar, se multiplicaría (en función de la edad) por 0,5 o 0,3 (factores que se utilizan para establecer los umbrales de pobreza). La proyección desvela que para que toda la población se situara por encima del umbral fijo de pobreza autonómico, habría que incrementar la cuantía de la prestación al 120 por ciento del IPREM y aplicar las condiciones de acceso de la escala de la OCDE. Eso, sin embargo, requeriría una inversión aproximada de 2.500 millones de euros. Estas proyecciones son susceptibles de reestimarse tanteando las combinaciones óptimas de cuantía y condiciones de acceso.

En todo caso, la mejora en el diseño de la RMI para disminuir la pobreza debería también dirigirse a los problemas identificados en el análisis cualitativo, que limitan la consecución de sus objetivos. Mejorar el conocimiento del efecto de estas políticas sociales orientadas a la población más vulnerable es necesario no solo para combatir la pobreza y la exclusión social, sino también para hacerlo de la manera más sostenible y menos desincentivadora de

los esfuerzos personales para alcanzar este objetivo.

## BIBLIOGRAFÍA

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, G. (1985). *Semiperipheral development. The politics of Southern Europe in the Twentieth Century*. Londres: Sage.

ARTERO LÓPEZ, J. M., GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. y D. PATIÑO (n.d.). *¿Es viable financieramente una renta básica universal en Andalucía?* Sevilla: Universidad de Sevilla.

BAUMAN, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

DELGADO, M. (2012). La economía andaluza durante las tres últimas décadas, 1981-2011. En J. HURTADO y C. JIMÉNEZ (Eds.), *Andalucía. Identidades culturales y dinámicas sociales*, pp. 85-122.

ESTEPA MAESTRE, F. y B. ROCA (2018a). *La Renta Mínima de Inserción en Andalucía. Alcance y Limitaciones*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

— (2018b). Individual and Family Strategies of Beneficiaries of Minimum Income Schemes. A Qualitative Inquiry. *Journal of Social Service Research*, 44(3), pp. 414-424.

FUENMAYOR, A., y GRANELL, R. (2013, febrero). *Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza*. Ponencia presentada en el XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla.

MESA, S. (2019). *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*. Barcelona: Anagrama.

MORILLO, I. (2018). La promesa de la renta mínima andaluza: retrasos, impagos y líos burocráticos. *El Confidencial*, 19 de septiembre.

RAVENTÓS, D. (2012). *¿Qué es la renta básica?* Madrid: El Viejo Topo.

RED ANDALUZA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. (2018). Crónica de una crisis crónica. *2008-2018: La pobreza que no cesa. Informe sobre el Estado de la pobreza en Andalucía en 2018*, Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social EAPN-A.

SANZO, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, 53, pp. 9-28.

