

2 0 2 0  
F O C U S

---

# VULNERACIÓN DE DERECHOS: INGRESOS MÍNIMOS

---

**Comité Técnico de la Fundación FOESSA**



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## SUMARIO

### Introducción

- 1. Un “sistema” desigual que no cubre el objetivo que se propone**
- 2. Un derecho con enorme respaldo social**
- 3. Ingreso Mínimo Vital, avance importante u oportunidad pérdida**
- 4. Anexo**

### Introducción

El sistema de ingresos mínimos se plantea como uno de los soportes básicos de la protección social para el mantenimiento de un nivel de vida digno de la ciudadanía. Su objetivo primordial es facilitar un bienestar mínimo a la población vulnerable reduciendo la pobreza. Sin embargo, el modelo español desde su origen ha presentado tres principales elementos deficitarios: un alto grado de desigualdad territorial, una baja intensidad protectora y una cobertura limitada.

Hasta la aprobación del Real Decreto-ley 20/2020 por el que se establece el ingreso mínimo vital (IMV)<sup>1</sup>, no existía un marco normativo de carácter estatal para la regulación de la garantía de ingresos mínimos. En las últimas cuatro décadas, han sido las 17 comunidades y las dos ciudades autónomas las que han desarrollado e implementado el sistema, pero desde criterios muy desiguales. Sus legislaciones, de primera, segunda y tercera generación se han desarrollado por procesos de ósmosis más que por la coordinación interterritorial o por el impulso de los diferentes Ministerios donde ha recaído la responsabilidad de esta materia.

Por su parte, el empeoramiento en las condiciones de vida de la sociedad española, incluso en plena fase de recuperación tras la Gran Recesión, y en particular cuando se han dado circunstancias sociales y económicas adversas como la crisis de 2008 o la actual provocada por la COVID-19, deja más en evidencia los límites del actual sistema de protección social, y los dispositivos dirigidos a garantizar unos mínimos ingresos a diferentes colectivos de población. Aunque el IMV es un claro avance, si no se desarrolla adecuadamente a nivel reglamentario y si no se articula adecuadamente con los sistemas existentes en las Comunidades Autónomas, se tratará de una oportunidad pérdida para los hogares más vulnerables.

#### **1. Un “sistema” desigual que no cubre el objetivo que se propone**

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social publica anualmente una memoria de las rentas mínimas, de la correspondiente al año 2018 (última disponible) se extraen las siguientes conclusiones.

Se trata de un sistema con baja capacidad protectora y escasa cobertura. El nivel de inversión es muy desigual e incluso en declive en el último año. En muchas CCAA, las rentas mínimas no son un derecho subjetivo, sino que se trata de una prestación dependiente de

<sup>1</sup> Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/dof/spa/pdf>

la disponibilidad presupuestaria. Tras años de aumento leve pero constante, el monto total ejecutado en materia de RMI ha descendido en un **1,61%**, pasando de **1.544,4** millones de € en 2017 a **1.519,6** millones de € en 2018.

La baja intensidad protectora se aprecia al compararse con el salario mínimo interprofesional y el IPREM. En ese mismo año 2018, el SMI estaba fijado en 735,40€ y el IPREM era de 537,84€. Es decir que los **463,05€** de la cuantía media por titular (por la primera persona del hogar) y mes de la prestación suponían un 63% del SMI y un 86,1% del IPREM.

La cuantía máxima por hogar era de media de **774,34€**, suponiendo un 105,22% del SMI y un 143,97% del IPREM (ambos son valores personales). Pero de nuevo la media es engañosa, ya que esta cuantía solo supera la media en siete CCAA, y en tres supera los **900€** mensuales por unidad familiar (Cataluña, Navarra y el País Vasco). En comparación con el IMV ésta supone **241€** menos que la cuantía máxima garantizada por unidad de convivencia.

Por su parte, la cobertura de las rentas mínimas, es decir, a cuántas personas en situación de pobreza llegan estas ayudas, es uno de los puntos débiles más flagrantes del sistema de protección social español. El promedio de las rentas mínimas de inserción implementadas por las Comunidades Autónomas deja a más del **93%** de las personas en situación de pobreza en España sin recibir este tipo de ayudas, según los últimos datos del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y INE ECV.

En España, más de **2,6 millones** de personas viven bajo el umbral de la pobreza severa (30% de la mediana de ingresos según ECV 2018, INE), mientras que la población beneficiaria de las rentas mínimas, alcanza a más de **679.000** personas (**12,8%** menos que en 2017). En términos de cobertura de los sistemas de garantía de ingresos mínimos, los beneficiarios de las rentas mínimas, apenas alcanza al **29%** de la población bajo el umbral de la pobreza severa. Una desprotección que afecta a **dos de cada tres** personas en estas circunstancias.

Una tasa de cobertura que oscila desde el **4,9%** en Andalucía o **5,8%** en Castilla La Mancha, las regiones con menos extensión, y alcanza hasta el **274%** de la población en pobreza severa en Navarra, **175%** en el País Vasco o **145%** en Asturias, las regiones con una cobertura más desarrollada. Una vez más son evidentes las diferencias territoriales en el desarrollo del sistema.

## 2. Un derecho con enorme respaldo social

Según el barómetro del CIS de mayo, la mayoría de personas encuestadas avala la iniciativa de un Ingreso Mínimo vital de carácter estatal (83,4%). Según los resultados de nuestra encuesta EINSFOESSA de 2018<sup>2</sup>, existe también un amplio respaldo social por parte de la ciudadanía acerca de la importancia e idoneidad de una sistema de garantía de ingresos mínimos para proteger a la población, en particular la más vulnerable.

El **88,1%**<sup>3</sup> de la población de España cree que quienes reciben ayudas sociales lo hace porque las necesitan para vivir. Un **47,3%** piensa que las administraciones públicas deberían desarrollar políticas de garantía de rentas para todo el mundo, y en un **49,7%** solo para quienes lo necesiten.

<sup>2</sup> Encuesta Sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA.

<sup>3</sup> Los datos en negrita se encuentran detallados por CCAA en las tablas anexas.

En suma, son necesarias, pero en el estado actual son insuficientes. El juicio de la inmensa mayoría entre quienes las reciben, es que las rentas mínimas cubren poco o casi nada las necesidades básicas, (entre ambas suman el 84% de las respuestas) y más en detalle, aquellos que afirman que casi nada duplican a los que afirman que casi totalmente o que bastante.

### 3. Ingreso Mínimo Vital, avance importante u oportunidad pérdida

Tras casi cuatro décadas de vigencia de las políticas de rentas mínimas, había llegado el momento de replanteárselas. Como hemos visto, y basándonos en los datos, los argumentos que recomendaban su reforma son contundentes: clara insuficiencia para cubrir el objetivo que se propone, la desigualdad territorial que llevan aparejadas, la débil cobertura o la necesidad de ser concebidas como derecho subjetivo.

Así, la aprobación del Real Decreto 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, representa un paso muy importante que sitúa a España un poco más cerca de la media europea de protección social. Según cálculos del ejecutivo, el IMV llegaría a 850.000 hogares (2,3 millones de personas), triplicando así la protección a la población con escasos recursos en España. Todavía a falta del fundamental desarrollo reglamentario, por lo que se mantienen muchas incógnitas sobre si el nuevo sistema de garantía de ingresos será capaz de garantizar la efectividad de ese nuevo derecho subjetivo.

Más que nunca es esencial ser vigilante y seguir trabajando para que el sistema de protección social no deje a nadie atrás, en particular a los más vulnerables. De momento, el Real Decreto deja algunos aspectos sin resolver, y en este sentido es una oportunidad perdida para incluir en el sistema de protección. Cáritas pone el acento en una serie de retos de futuro que urge a tener en cuenta a la hora de poner en marcha esta nueva medida protectora para cubrir las necesidades y otorgar un derecho real a las capas más vulnerables de la población.<sup>4</sup> Entre las que cabría destacar:

- Las personas en situación administrativa irregular
- las personas jóvenes emancipadas menores de 23 años
- Las familias que viven en habitaciones compartiendo la vivienda con más de dos familias
- La vinculación al empleo y la obligación de constar como demandante de empleo, supondrá que las personas que por sus circunstancias (enfermedades crónicas) no pueden tener una inclusión en el mercado laboral no podrán acceder a la prestación.

#### NOTA METODOLÓGICA:

La información publicada tiene tres principales fuentes:

- Informe sobre Rentas Mínimas 2018, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,
- Encuesta Condiciones de Vida 2018, INE,
- CIS, avance de resultados del Estudio 3281, Barómetro especial de mayo 2020.
- Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la fundación Foessa 2018, que se basa en una muestra global de 11.655 hogares y 29.953 personas, lo que supone un margen de error inferior al 1%. La muestra de las CCAA está compuesta por un mínimo de 650 hogares y un mínimo de 1.500 personas, lo que supone un margen de error máximo del 5,5%.

<sup>4</sup> <https://www.caritas.es/noticias/caritas-aplaude-la-aprobacion-del-ingreso-minimo-vital-un-paso-decisivo-en-la-lucha-contra-la-pobreza-severa/>

## 4. Anexos

Tabla 1. Gasto ejecutado en 2017 y 2018, y variación interanual (%) por CCAA

CCAA	Gasto ejecutado en 2017	Gasto ejecutado en 2018	Variación interanual
<b>Andalucía</b>	86.319.748,19	53.714.504,6	-37,8%
<b>Aragón</b>	49.335.694,70	48.504.116,6	-1,7%
<b>Asturias</b>	119.120.320,98	124.553.633,7	4,6%
<b>Baleares</b>	13.313.137,08	21.333.051,9	60,2%
<b>Canarias</b>	53.058.589,33	42.616.784,6	-19,7%
<b>Cantabria</b>	31.209.454,08	30.986.481,6	-0,7%
<b>Castilla La Mancha</b>	6.711.262,49	9.440.813,9	40,7%
<b>Castilla y León</b>	77.714.006,97	71.879.041,1	-7,5%
<b>Cataluña</b>	184.571.389,76	240.506.407,2	30,3%
<b>Ceuta</b>	564.623,62	441.535,1	-21,8%
<b>Extremadura</b>	48.434.000,00	48.433.000,0	0,0%
<b>Galicia</b>	58.809.670,96	55.319.059,7	-5,9%
<b>Madrid</b>	168.626.480,30	152.559.867,6	-9,5%
<b>Melilla</b>	4.064.300,53	3.306.558,2	-18,6%
<b>Murcia</b>	14.144.691,21	16.523.433,8	16,8%
<b>Navarra</b>	98.081.807,38	103.520.674,4	5,5%
<b>País Vasco</b>	468.426.721,00	438.561.737,0	-6,4%
<b>La Rioja</b>	5.030.000,00	12.590.000,0	150,3%
<b>Comunidad Valenciana</b>	57.907.723,43	44.879.309,7	-22,5%
<b>Total España</b>	<b>1.544.443.622,01</b>	<b>1.519.670.010,8</b>	<b>-1,6%</b>

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2018

**Tabla 2.** Cuantía mínima mensual por titular y cuantía máxima por unidad familiar por CCAA y diferencia con la cuantía mínima (461,5€) y máxima (1.015,3€) del Ingreso Mínimo Vital

CCAA	Cuantía mínima (euros) por titular/mes	Diferencia con cuantía mínima del IMV de 461,5€	Cuantía máxima(euros) unidad familiar	Diferencia con cuantía máxima del IMV de 1.015,3€
<b>Andalucía</b>	419,52	-41,98	779,87	-235,43
<b>Aragón</b>	491,00	+29,5	736,00	-279,30
<b>Asturias</b>	442,96	-18,54	730,88	-284,42
<b>Baleares</b>	431,53	-29,97	776,58	-238,72
<b>Canarias</b>	478,77	+17,27	667,75	-347,55
<b>Cantabria</b>	430,27	-31,23	672,30	-343,00
<b>Castilla La Mancha</b>	446,45	-15,05	729,77	-285,53
<b>Castilla y León</b>	430,27	-31,23	699,19	-316,11
<b>Cataluña</b>	604,00	+142,5	1122,00	106,70
<b>Ceuta</b>	300,00	-161,5	420,00	-595,30
<b>Extremadura</b>	430,27	-31,23	726,08	-289,22
<b>Galicia</b>	403,38	-58,12	726,08	-289,22
<b>Madrid</b>	400,00	-61,5	735,90	-279,40
<b>Melilla</b>	458,64	-2,86	764,40	-250,90
<b>Murcia</b>	430,27	-31,23	806,76	-208,54
<b>Navarra</b>	610,80	+149,3	1221,60	206,30
<b>País Vasco</b>	644,49	+182,99	915,47	-99,83
<b>La Rioja</b>	430,27	-31,23	672,30	-343,00
<b>Comunidad Valenciana</b>	515,13	+53,63	809,44	-205,86
<b>Cuantía media</b>	<b>463,05</b>	<b>+1,55</b>	<b>774,34</b>	<b>-240,96</b>

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2018

**Tabla 3.** Titulares y población beneficiaria de la prestación en 2017 y 2018, y variación interanual por CCAA

CCAA	Titulares 2017	Total población beneficiaria 2017	Titulares 2018	Total población beneficiaria 2018	Variación interanual 2018-2017 población beneficiaria
<i>Andalucía</i>	29.337	102.680	17.883	40.870	-60,2%
<i>Aragón</i>	10.466	25.183	9.894	23.428	-7,0%
<i>Asturias</i>	22.219	68.357	22.305	45.511	-33,4%
<i>Baleares</i>	7.551	13.154	9.714	24.824	88,7%
<i>Canarias</i>	13.525	25.369	11.592	20.792	-18,0%
<i>Cantabria</i>	6.366	14.147	5.365	11.286	-20,2%
<i>Castilla La Mancha</i>	3.152	11.146	3.544	8.371	-24,9%
<i>Castilla y León</i>	15.502	36.643	14.536	33.497	-8,6%
<i>Cataluña</i>	26.311	67.985	28.572	99.682	46,6%
<i>Ceuta</i>	263	967	266	951	-1,7%
<i>Extremadura</i>	6.316	16.853	5.982	21.099	25,2%
<i>Galicia</i>	14.468	30.512	14.238	29.694	-2,7%
<i>Madrid</i>	35.483	117.420	33.000	106.746	-9,1%
<i>Melilla</i>	994	3.855	784	3.001	-22,2%
<i>Murcia</i>	5.421	13.649	58.756	67.389	393,7%
<i>Navarra</i>	15.918	35.514	16.078	36.303	2,2%
<i>País Vasco</i>	76.188	142.029	72.341	120.606	-15,1%
<i>La Rioja</i>	2.424	2.424	2.941	2.941	21,3%
<i>Comunidad Valenciana</i>	21.387	51.312	18.411	35.089	-31,6%
<b>Total España</b>	<b>313.291</b>	<b>779.199</b>	<b>293.302</b>	<b>679.180</b>	<b>-12,8%</b>

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2018

**Tabla 4.** Tasa de cobertura de la prestación entre la población en situación de pobreza severa por CCAA

CCAA	Población 2017	Tasa pobreza severa población	Población en pobreza severa	Cobertura población
<i>Andalucía</i>	8.384.408	9,9%	830.056	12%
<i>Aragón</i>	1.308.728	2,2%	28.792	87%
<i>Asturias</i>	1.028.244	4,6%	47.299	145%
<i>Baleares</i>	1.128.908	0,9%	10.160	129%
<i>Canarias</i>	2.127.685	9,2%	195.747	13%
<i>Cantabria</i>	580.229	6,0%	34.814	41%
<i>Castilla La Mancha</i>	2.026.807	7,1%	143.903	8%
<i>Castilla y León</i>	2.409.164	2,6%	62.638	58%
<i>Cataluña</i>	7.600.065	3,2%	243.202	28%
<i>Ceuta</i>	85.144	12,8%	10.898	9%
<i>Extremadura</i>	1.072.863	6,0%	64.372	26%
<i>Galicia</i>	2.701.743	4,8%	129.684	24%
<i>Madrid</i>	6.578.079	5,3%	348.638	34%
<i>Melilla</i>	86.384	6,8%	5.874	66%
<i>Murcia</i>	1.478.509	7,1%	104.974	13%
<i>Navarra</i>	647.554	2,0%	12.951	274%
<i>País Vasco</i>	2.199.088	3,7%	81.366	175%
<i>La Rioja</i>	315.675	6,1%	19.256	13%
<i>Comunidad Valenciana</i>	4.963.703	5,8%	287.895	18%
<b>Total España</b>	<b>46.722.980</b>	<b>5,7%</b>	<b>2.663.210</b>	<b>29%</b>

Fuente: Encuesta Condiciones de Vida, INE, 2018

**Tabla 5.** La administración pública debería garantizar el derecho a unos ingresos mínimos por CCAA (% población)

CCAA	<i>Sí, a toda la población</i>	<i>Sí, sólo en caso de necesidad</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
<b>Andalucía</b>	41,8%	57,3%	0,8%	100,0%
<b>Aragón</b>	46,0%	51,4%	2,6%	100,0%
<b>Asturias</b>	40,9%	57,3%	1,7%	100,0%
<b>Baleares</b>	41,6%	54,0%	4,4%	100,0%
<b>Canarias</b>	51,2%	44,4%	4,4%	100,0%
<b>Cantabria</b>	42,0%	56,1%	1,8%	100,0%
<b>Castilla La Mancha</b>	25,5%	66,4%	8,1%	100,0%
<b>Castilla y León</b>	38,7%	59,1%	2,2%	100,0%
<b>Cataluña</b>	54,2%	43,9%	1,9%	100,0%
<b>Extremadura</b>	55,1%	44,0%	0,9%	100,0%
<b>Galicia</b>	59,8%	38,6%	1,5%	100,0%
<b>Madrid</b>	44,3%	54,9%	0,8%	100,0%
<b>Murcia</b>	59,5%	31,5%	9,0%	100,0%
<b>Navarra</b>	33,8%	66,0%	0,2%	100,0%
<b>País Vasco</b>	26,7%	64,5%	8,8%	100,0%
<b>La Rioja</b>	36,5%	62,9%	0,6%	100,0%
<b>Comunidad Valenciana</b>	55,1%	40,7%	4,2%	100,0%
<b>Total España</b>	<b>47,3%</b>	<b>49,7%</b>	<b>3,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: EINSFOESSA 2018

**Tabla 6.** Grado de acuerdo con... (bastante o totalmente de acuerdo) por CCAA:

CCAA	<i>Las personas que reciben ayudas sociales las necesitan para vivir</i>	<i>Hay fraude en las ayudas sociales, pero es mucho menor que en otros ámbitos, como el pago de impuestos</i>
<b>Andalucía</b>	92,8%	79,6%
<b>Aragón</b>	81,4%	70,4%
<b>Asturias</b>	82,3%	86,1%
<b>Baleares</b>	87,6%	85,9%
<b>Canarias</b>	85,3%	70,3%
<b>Cantabria</b>	91,9%	82,6%
<b>Castilla La Mancha</b>	89,1%	84,5%
<b>Castilla y León</b>	83,7%	75,4%
<b>Cataluña</b>	88,2%	81,7%
<b>Extremadura</b>	90,7%	83,2%
<b>Galicia</b>	80,8%	90,4%
<b>Madrid</b>	84,1%	84,8%
<b>Murcia</b>	85,8%	93,8%
<b>Navarra</b>	80,2%	63,4%
<b>País Vasco</b>	88,0%	69,6%
<b>La Rioja</b>	83,5%	70,6%
<b>Comunidad Valenciana</b>	95,8%	86,5%
<b>Total España</b>	<b>88,1%</b>	<b>81,6%</b>

Fuente: EINSFOESSA 2018