

15º INFORME

2025

EL ESTADO DE LA POBREZA



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES

Capítulo 4 El papel del Estado

European Anti-Poverty Network (EAPN) es una Plataforma Europea de Entidades Sociales que trabajan y luchan contra la Pobreza y la Exclusión Social en los países miembros de la Unión Europea. La EAPN busca permitir que aquellas personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan ejercer sus derechos y deberes, así como romper con su aislamiento y situación, y tiene como objetivo principal situar ambas cuestiones en el centro de los debates políticos de la Unión Europea.

En España, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) es una organización horizontal, plural e independiente que trabaja para trasladar este objetivo a la realidad española y por incidir en las políticas públicas, tanto a nivel europeo como estatal, autonómico y local. Actualmente está compuesta por 19 redes autonómicas y 22 entidades de ámbito estatal, todas ellas de carácter no lucrativo y con un componente común: la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En total, EAPN-ES engloba a más de ocho mil entidades sociales en todo el Estado.

Entre nuestros objetivos, al igual que entre los objetivos de EAPN en Europa, se encuentra el de implantar un método de trabajo en Red para trabajar de manera conjunta y aunar esfuerzos para la consecución de mayores y mejores resultados en la lucha por la erradicación en España de la pobreza y la exclusión social.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal y como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

Título: El Estado de la Pobreza 2025. Capítulo 4 – El papel del Estado.

Coordinación: EAPN-ES

Autoría: EAPN-ES

Dirección técnica:

Alejandro Sanz Angulo

Equipo investigador:

Alejandro Sanz Angulo

Gabriela Monge Sarango

Fecha: junio 2025



EAPN ESPAÑA

C/ Melquíades Biencinto, 7, 28053 Madrid

91 786 04 11 - eapn@eapn.es

www.eapn.es

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal y como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

Esta publicación ha recibido el apoyo económico del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, dentro del Programa de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades (Expediente: 101/2024/178/1/). La información contenida en la publicación no refleja la posición oficial del Ministerio.



POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
EL PAPEL DEL ESTADO	4
El efecto de las transferencias del Estado	4
Efecto en la pobreza	5
Efecto en las rentas y la desigualdad	9
El impacto de las pensiones	10
La importancia de las prestaciones sociales	13
El alcance de las prestaciones sociales	13
La cuantía de las prestaciones sociales	19

EL PAPEL DEL ESTADO

En capítulos anteriores se han estudiado las variaciones en la tasa de pobreza en función de los diferentes criterios utilizados para definirla (modificaciones en el umbral). Sin embargo, muchos indicadores de pobreza y desigualdad, tales como la tasa de pobreza, el índice de Gini y otros, también pueden modularse a partir de cambios o intervenciones en la distribución de la renta que tienen un efecto muy importante sobre la calidad de vida de las personas. En este sentido, las medidas adoptadas para enfrentar la crisis económica provocada por la COVID-19 pusieron de relieve la importancia de la acción de la Administración del Estado para sostener la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, es posible aislar el efecto de las transferencias públicas en los distintos indicadores de pobreza y desigualdad mediante el análisis de las diferencias entre esos indicadores calculados a partir de la renta disponible y a partir de la renta sin tener en cuenta las transferencias del Estado a los hogares. Para ello, la ECV incluye variables sobre la renta total de los hogares, sobre la renta sin ninguna transferencia (incluidas las pensiones de jubilación y supervivencia¹) y sobre el importe de la renta con inclusión solamente de las pensiones de jubilación y supervivencia.

Los resultados de esta estrategia de análisis de los datos muestran con claridad una intensa mejora de los indicadores que puede ser imputada a las transferencias y confirma que dejar al mercado como único o principal garante de una vida digna para el conjunto de la población resultaría tremendamente ineficaz.

Tras este ejercicio de medición del impacto de las transferencias, este capítulo incluye un estudio de tres tipos de prestaciones: de protección a la familia, de garantía de renta y ayudas a la vivienda. Este análisis se centra en su alcance y en el importe que suponen, tanto entre la población general como según el grado de pobreza.

El efecto de las transferencias del Estado

Antes de iniciar este análisis conviene puntualizar a qué ayudas y prestaciones se hace referencia cuando se habla de transferencias del Estado. Según la propia ECV estas transferencias son:

- Ayudas por familia/hijos
- Ayudas para vivienda
- Prestaciones por desempleo
- Prestaciones por vejez
- Prestaciones por supervivencia
- Prestaciones por enfermedad
- Prestaciones por invalidez

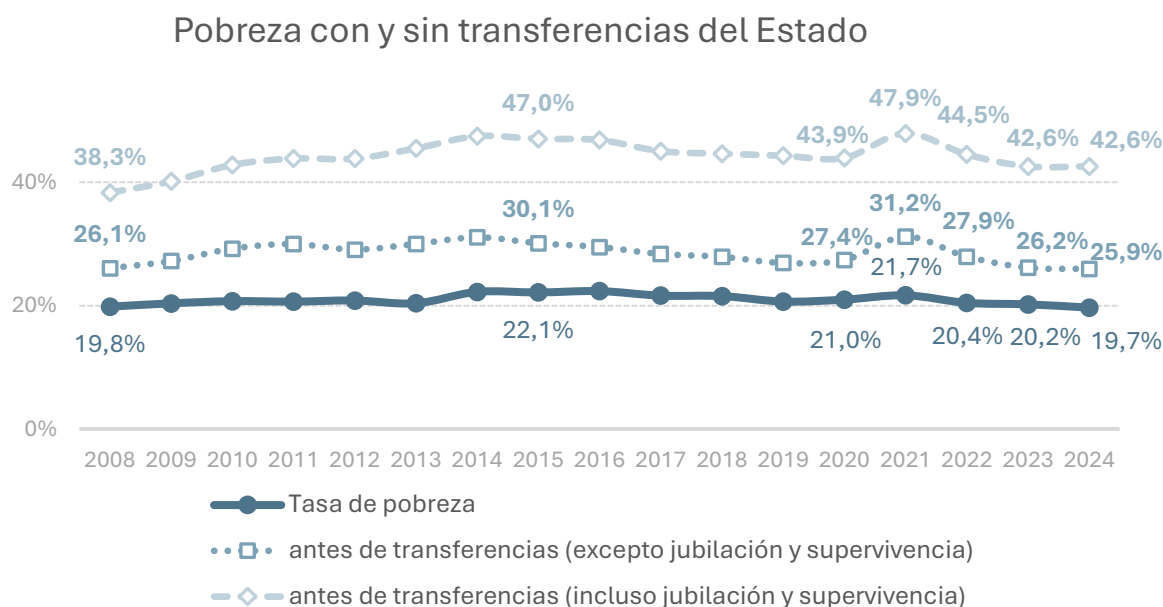
¹ Las pensiones o prestación de supervivencia son aquellas transferencias derivadas de situaciones de viudedad, orfandad o en favor de familiares. Tal y como indica el INE incluye todas las pensiones pagadas por los agentes de protección social cuya causa sea la muerte del titular del derecho.

- Ayudas para estudios
- Exclusión social (IMV, rentas autonómicas)

Efecto en la pobreza

En primer lugar, el gráfico siguiente muestra una comparativa de:

- las tasas de pobreza que se obtienen con el funcionamiento normal del Estado (línea continua, con las tasas más bajas).
- las que se obtendrían en los casos de suspender todas las transferencias excepto las de jubilación y supervivencia (línea de puntos, con tasas intermedias).
- las que se obtendrían de suspender todas las transferencias, incluso las de jubilación y supervivencia (línea de guiones superior, con tasas más elevadas).



Por una parte, si se calculan **las tasas de pobreza sin incluir ninguna de las transferencias** que reciben las personas, tampoco las de jubilación o supervivencia, son para todos los años extraordinariamente elevadas, e incluso **para algunos periodos duplican ampliamente las tasas de pobreza real**. Es decir, la acción del Estado, a través de las transferencias, consiguió reducir entre 19 y 26 puntos porcentuales la tasa de pobreza. Por ejemplo, para 2024, resulta que la acción de las diferentes administraciones del Estado mediante la totalidad de transferencias incluidas las pensiones, consigue reducir la tasa desde el 42,6 % hasta el 19,7 %, es decir, **retira de la pobreza a un total de 11,1 millones de personas**.

Por otra parte, el siguiente gráfico se construye obteniendo las diferencias anuales entre la tasa de pobreza y la que se obtendría sin transferencias, excepto jubilación y supervivencia, es decir, muestra la reducción de las tasas de pobreza que se produce

por efecto de las **transferencias que no corresponden a jubilación y supervivencia**. Dicho de otro modo, representa la diferencia entre la serie punteada y la línea continua.

En 2024 estas transferencias reducen la pobreza en 6,3 puntos porcentuales, lo que supone más de 3 millones de personas, con lo que se observa que, respecto al año anterior, ha aumentado la acción protectora en 0,3 puntos.



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Además, un análisis de todo el periodo desde 2008 ayuda a comprender el dispar impacto que tienen diferentes políticas. Así, puede verse que entre los años 2013 y 2019 la importancia de la acción protectora de las transferencias del Estado disminuyó con fuerza. Para el año de la ECV 2020 (que analiza las rentas de 2019, el año previo a la crisis derivada de la COVID-19) las transferencias (excepto jubilación y supervivencia) consiguen reducir la tasa de pobreza desde el 27,4 % hasta el 21,0 %, es decir, 6,4 puntos porcentuales. El año siguiente la diferencia registra un salto de 3,1 puntos porcentuales, que solo puede ser imputado a la aparición de nuevas medidas protectoras. Dado que las nuevas medidas implementadas ese año eran las contenidas en el llamado “escudo social”, se concluye que se evitó que aproximadamente 1,5 millones de personas cayeran en la pobreza.

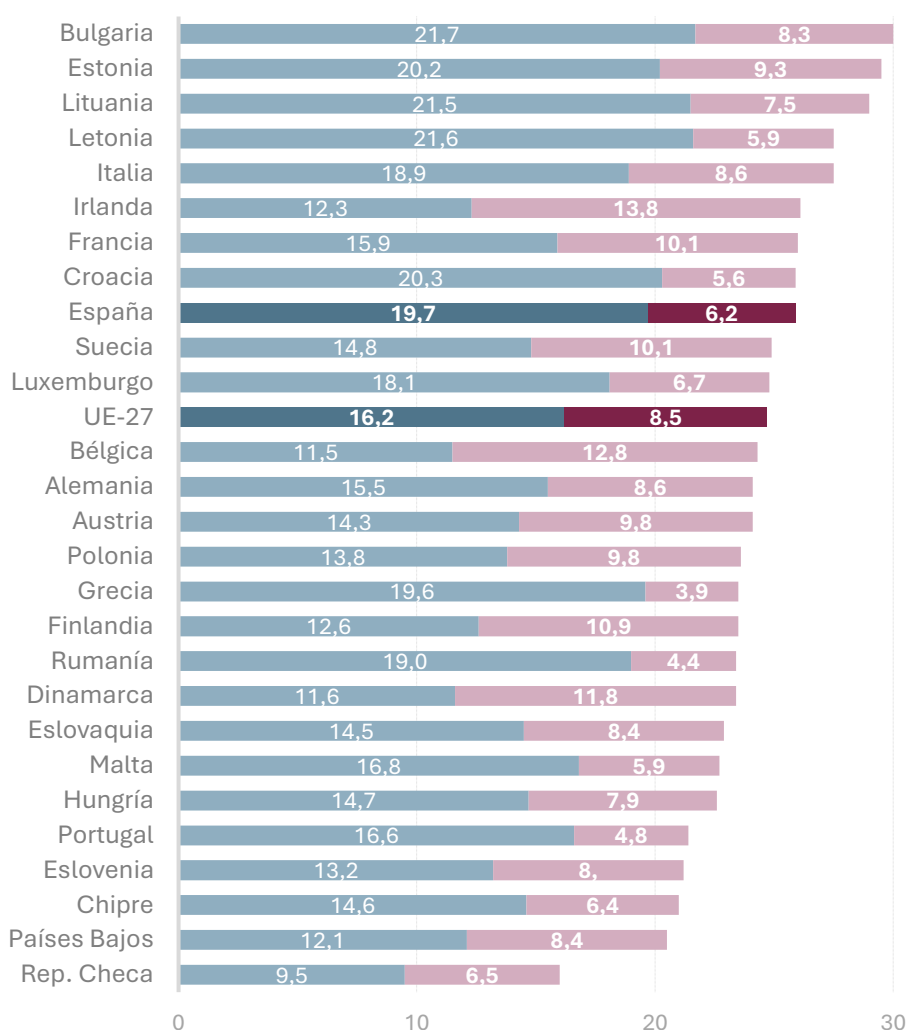
Para el año siguiente se retiraron parte de las medidas del “escudo social” y el efecto reductor de las políticas disminuyó; sin embargo, la implantación progresiva de otras medidas del escudo mantuvo la cifra de protección 1,1 puntos por encima de la previa al inicio de la pandemia. En el año 2023 la acción protectora de estas transferencias se redujo a los mínimos de la serie temporal (en 2023 su efecto reductor es de 6,0 puntos).

Por otro lado, una comparación de este efecto reductor con el que se da en el resto de los países de la Unión Europea ayuda a poner en situación el estado de bienestar español. En este sentido, cuando se compara la tasa de pobreza en los países sin tomar en cuenta las transferencias (excepto pensiones y supervivencia) España pasa del quinto lugar al noveno. Es decir, la intervención del Estado en España reduce menos la pobreza que en países en los que, sin este efecto, los niveles serían semejantes. Así,

si se eliminasen todas las transferencias del Estado salvo las pensiones, la tasa de pobreza de Irlanda (26,1 %) y de Francia (26,0 %) sería similar a la española (25,9 %); sin embargo, las tasas de pobreza real irlandesa y francesa (12,3 % y 15,9 %, respectivamente) son notablemente inferiores a la española (19,7 %). Por tanto, los estados de bienestar de estos países tienen un impacto superior, ya que, partiendo de situaciones muy cercanas, logran reducir en mayor medida la pobreza: a más de la mitad en Irlanda (decrece un 52,9 %; 13,8 puntos) y un 38,8% en Francia (10,1 p.p.), mientras en España disminuye menos de una cuarta parte (un 23,9 %; 6,2 p.p.).

Pobreza con y sin transferencias del Estado en 2024 (excepto jubilación y supervivencia)

■ Tasa de Pobreza ■ Salen por transferencias (excepto jubilación y supervivencia)



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la Eurostat.

Las causas de este efecto son múltiples y tienen que ver con el contexto territorial e histórico, pero hay algunos asuntos que definitivamente influyen en la menor capacidad del Estado en la reducción de la pobreza. España invierte menos en

protección social que la media de la UE, especialmente en vivienda², infancia³ y prestaciones familiares. Esta debilidad se agravó tras los recortes derivados de la crisis de 2008, cuyas consecuencias aún arrastra el sistema. Además, el sistema fiscal español es menos redistributivo⁴, con menor progresividad y mayor peso de impuestos indirectos. A esto se suma que las prestaciones monetarias son más bajas y con menor cobertura, lo que limita su capacidad para sacar a las personas de la pobreza. Por el contrario, en países como Francia o los nórdicos, los servicios públicos de calidad — como educación, sanidad, cuidados o vivienda asequible — reducen el coste de vida y, por tanto, la pobreza efectiva de forma mucho más significativa.

De igual modo, este mismo análisis se puede realizar para la **pobreza severa**. Como muestran los siguientes gráficos, las transferencias (incluidas las de jubilación y supervivencia) reducen la tasa de pobreza severa entre 18 y 26 puntos porcentuales en función del año que se considere. Para 2021 (año que muestra el impacto de la pandemia) las transferencias (excepto las de jubilación y supervivencia) impidieron que cayeran en la pobreza severa 8,4 puntos porcentuales de población, es decir, unos 3,9 millones de personas. Para este último año, la acción del Estado evita que un 5,4 % de la población ingrese en pobreza severa, es decir, unos 2,6 millones de personas.

Pobreza SEVERA con y sin transferencias del Estado



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

² Observatorio de vivienda y suelo (Ministerio de Vivienda)

https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatoriodeviviendaysueloboletinespecialviviendasocial2024_0.pdf

³ Según Eurostat, España invierte solo un 1,5 % del producto interior bruto (PIB) en protección social de la infancia y las familias, frente al 2,4 % del PIB de la media europea (354 € de gasto por habitante en nuestro país, frente a 678 € en la UE). <https://www.unicef.es/noticia/espana-destina-solo-un-15-del-pib-proteger-los-ninos-y-ninas>

⁴ Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles

<https://fedea.net/noveno-informe-2022-del-observatorio-sobre-el-reparto-de-los-impuestos-y-las-prestaciones-entre-los-hogares-espanoles/>

Reducción de la pobreza SEVERA en puntos porcentuales por transferencias (excepto jubilación y supervivencia)

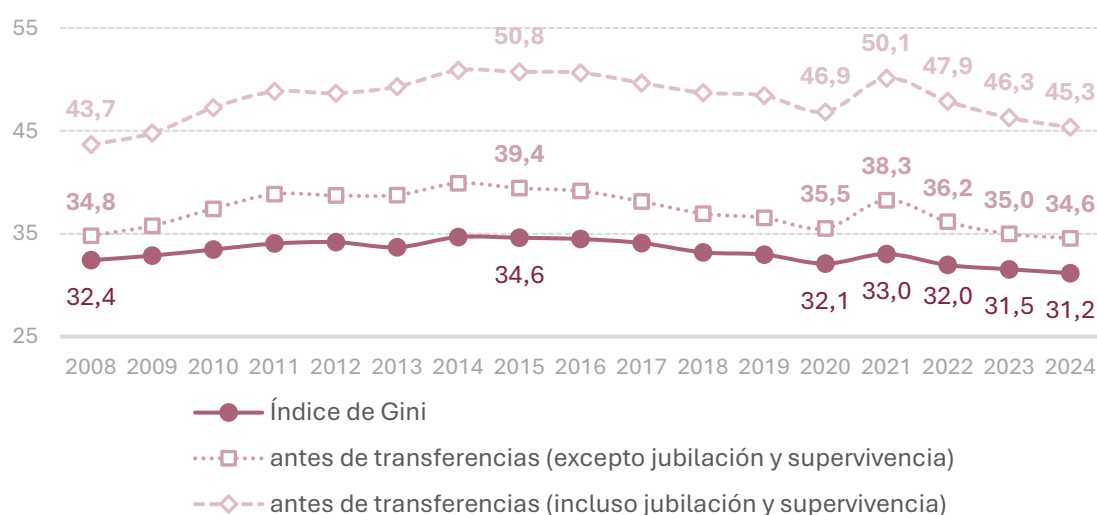


Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Efecto en las rentas y la desigualdad

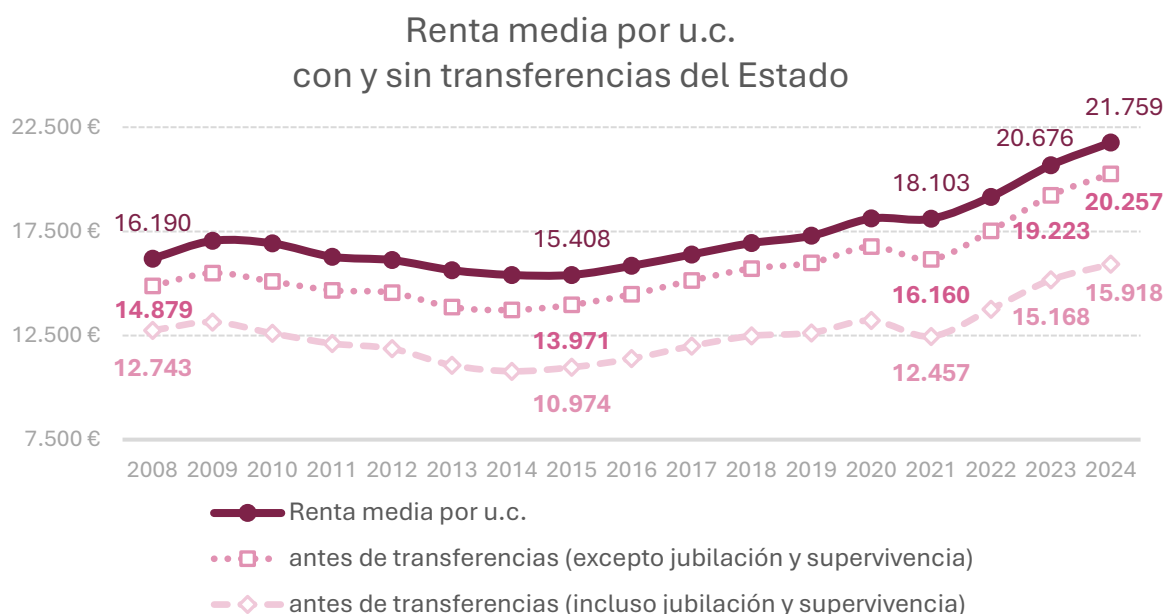
Las transferencias del Estado también reducen intensamente la desigualdad. En este sentido, la misma lógica ya explicada permite aseverar, por ejemplo, que para el año 2024, el **índice de Gini se reduce 3,4 puntos por efecto de las transferencias (excepto jubilación y supervivencia) y 14,1 puntos si se consideran la totalidad de las transferencias (incluso jubilación y supervivencia).**

Índice de Gini con y sin transferencias del Estado



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Por último, el siguiente gráfico representa el impacto de la acción del Estado en los ingresos de los hogares. Así, si desapareciesen por completo estas transferencias, la renta media por unidad de consumo se reduciría hasta los 15.918 €, es decir, decrecería un 26,8 % (5.841 €). Si sólo se mantuviesen las pensiones por jubilación y supervivencia, esta renta media caería 1.502 euros (un 6,9 %), hasta los 20.257 euros de media por unidad de consumo.



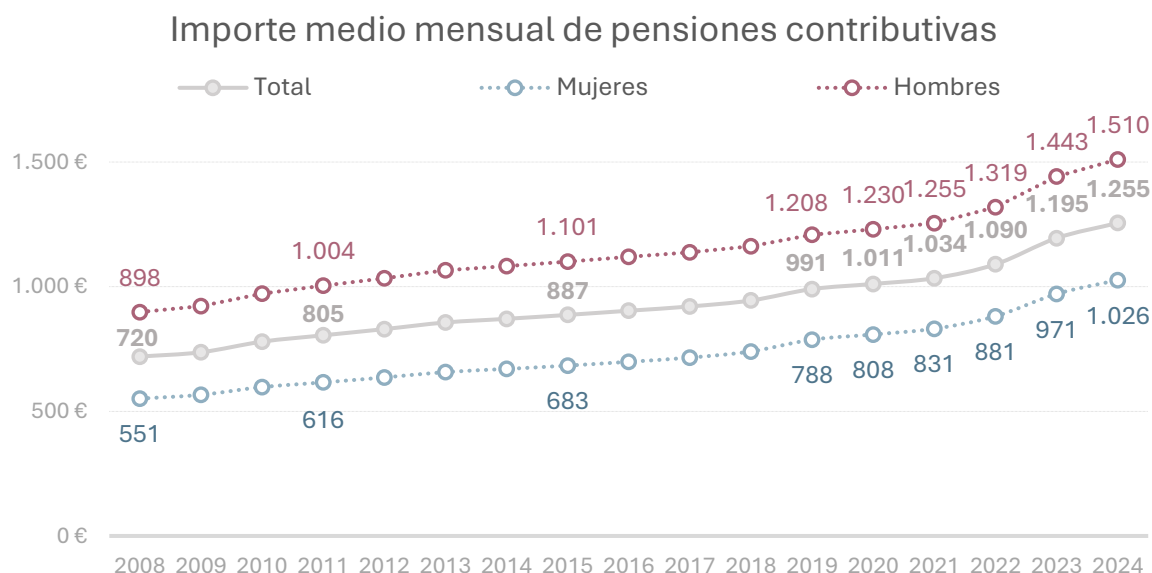
Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

El impacto de las pensiones

Como se ha explicado en otros apartados, la inmensa mayoría de las personas de 65 años o más tienen ingresos que proceden de una pensión y, por tanto, son relativamente fijos. Así, este grupo de población tiene poco margen de acción para mejorar su situación que depende, exclusivamente, de decisiones políticas en las que tienen una reducida capacidad de influencia.

En este sentido, durante los últimos años la revalorización de las pensiones contributivas ha estado sujeta a diferentes criterios. Entre 2008 y 2012 con el objetivo de mantener el poder adquisitivo de la población pensionista éstas se revalorizaban cada año conforme al IPC. Esto fue así con la excepción del año 2011, cuando el Gobierno congeló las pensiones alegando razones de austeridad. Tras ello, entre 2013 y 2018, se modificó el criterio y se instauró el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) que establecía un aumento mínimo del 0,25 % y un máximo del IPC + 0,5%, algo que, en un contexto de baja inflación, no se llegó a aplicar, con lo que los incrementos siempre fueron mínimos. En 2019 se recuperó la revalorización según el IPC real hasta que en 2021 se acordó una Reforma del sistema de pensiones que derogaba oficialmente el IRP y establecía la subida automática de las pensiones conforme al IPC medio del año anterior.

Así, como muestra el siguiente gráfico, la evolución del importe de las pensiones contributivas presenta una tendencia de incremento moderado durante la Gran Recesión hasta que en 2019 el crecimiento se acelera. En este sentido entre el año 2011 y 2019 el importe medio mensual por una pensión aumentó 186 € (un 23,0 %), mientras que en los últimos 5 años, desde 2019 hasta 2024, lo ha hecho 265 € (un 26,7 %).



Fuente: Elaborado por EAPN a partir de las Estadísticas de Pensiones del INSS.

En relación con el gráfico anterior, es importante señalar un aspecto repetido con anterioridad y es el hecho de que las pensiones contributivas medias de las mujeres son notablemente menores a las de los hombres, principalmente debido a la precariedad que padecen en el mercado laboral, la discriminación que sufren y la mayor carga de cuidados no remunerados que soportan en el ámbito familiar, entre otros causas. Así, en 2024 la pensión media de las mujeres era de 1.026 € mensuales, es decir, 484 € menos que la que reciben los hombres (1.510 €). Esta diferencia supone que, para igualarse ambas pensiones, la de las mujeres tendrían que aumentar un 47,1 %.

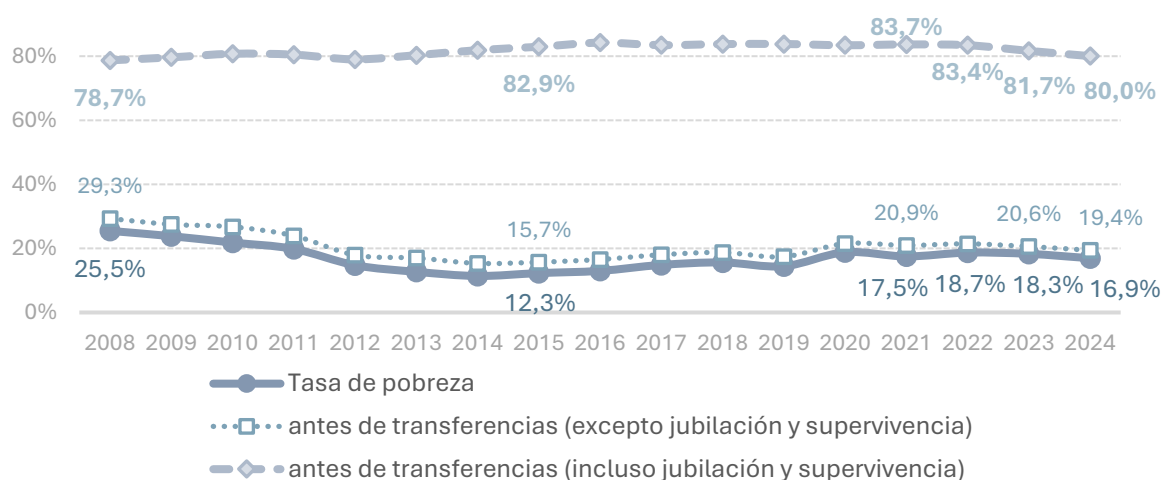
Este análisis del incremento del importe de las pensiones contributivas estaría incompleto si no se tuviesen en cuenta las diferentes cuantías que se conceden según la clase de pensión. Como refleja la siguiente tabla, **en 2024 más de un tercio de las pensiones contributivas que se repartieron (el 35,6 % del total) suponían una cuantía que no superaba el umbral de pobreza**, es decir, inferiores a los 827 € mensuales en 14 pagas. Según el tipo de pensión, su importe está bajo el umbral en el 27,9 % de las de jubilación; el 40,0 % de las de incapacidad permanente; el 48,0 % de las de viudedad; el 80,3 % de las de orfandad y, aunque son muy pocas, el 73,3 % de las de favor familiar. A su vez, un 14,3 % de las pensiones estaba por debajo del umbral de pobreza severa, es decir, que no alcanzaban los 523 € mensuales en 14 pagas.

Nº de pensiones por Pobreza, Clase y Tramos de cuantía (a 31 diciembre de 2024)				Umbral de pobreza (Mensual, 14 pagas)		Umbral de pobreza severa (Mensual, 14 pagas)	
				827 €		552 €	
ESPAÑA	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Todas las pensiones	
Hasta 150 €	2.155	81.917	48.249	14.641	538	147.500	
De 150,01 a 400 €	10.176	163.125	239.712	176.165	6.015	595.193	
De 400,01 a 500 €	14.530	156.432	197.427	24.988	1.453	394.830	
De 500,01 a 552 €	15.868	239.010	102.179	9.399	953	367.409	
De 552,01 a 700 €	195.438	208.355	193.851	26.796	22.240	646.680	
De 700,01 a 800 €	121.434	678.008	129.262	18.538	2.126	949.368	
De 800,01 a 827 €	40.233	301.667	218.930	1.538	489	562.857	
De 827,01 a 1,000 €	148.840	860.685	499.021	43.728	3.045	1.555.319	
De 1.000,01 a 2.000 €	345.432	2.249.159	657.808	20.375	8.620	3.281.394	
Más de 2.000 €	105.691	1.619.715	65.193	2.828	809	1.794.236	
Todos los tramos	999.797	6.558.073	2.351.632	338.996	46.288	10.294.786	
TOTAL EN POBREZA	399.834	1.828.514	1.129.610	272.065	33.814	3.663.837	
%	40,0%	27,9%	48,0%	80,3%	73,1%	35,6%	
TOTAL EN POBREZA SEVERA	42.729	640.484	587.567	225.193	8.959	1.504.932	
%	4,3%	9,8%	25,0%	66,4%	19,4%	14,6%	

Fuente: Elaborado por EAPN-ES con datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

A pesar de todo, no se puede desdeñar el importante papel que juegan las pensiones en la reducción de la pobreza, gracias a las cuales, como se ha señalado anteriormente, se reduce 16,7 puntos porcentuales entre el total de la población. Por tanto, resulta evidente que sin esas pensiones la pobreza también se extendería extraordinariamente entre la población de 65 años y más: en 2024 el 16,9 % de mayores que vive bajo el umbral de la pobreza, se cuadruplicaría hasta el 80,0 % si no hubiese transferencias por jubilación. Así pues, las pensiones no son sólo una cuestión de justicia, sino que suponen un elemento que reduce la pobreza y, por tanto, favorece la cohesión social, si bien es necesario ajustar este efecto y que sea más igualitario en cuestión de género.

Pobreza entre MAYORES con y sin transferencias del Estado



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

La importancia de las prestaciones sociales

La evolución de las prestaciones sociales en España entre 2008 y 2024 ha estado intrínsecamente ligada a los ciclos del sistema económico de la economía y a las respuestas políticas implementadas en cada momento. La crisis financiera de 2008 marcó un punto de inflexión y la prioridad en estos primeros años fue garantizar una red de seguridad básica para quienes perdieron su empleo, una de las principales causas de vulnerabilidad económica tras el estallido de esta crisis. Así, las prestaciones por desempleo se fortalecieron como un amortiguador crucial ante la pérdida de ingresos de gran parte de la población.

Más tarde, en 2011, la implantación de políticas de consolidación fiscal supuso un cambio radical en la orientación de las políticas sociales, que hasta entonces se habían expandido. Durante este periodo de austeridad se impusieron restricciones presupuestarias que supusieron recortes o reestructuraciones en diversos programas de ayuda social y en las prestaciones por desempleo.

A partir de 2014, la economía española comenzó a mostrar signos de una recuperación gradual pero la lucha contra la pobreza necesitaba un enfoque más estratégico, por lo que se implementaron planes nacionales y se prestó más atención a formas específicas de vulnerabilidad. En ese contexto, la pandemia de COVID-19 en 2020 actuó como un catalizador para una expansión de las políticas sociales bajo el marco del “escudo social”. En concreto, la introducción del Ingreso Mínimo Vital (IMV) representó un cambio estructural significativo en el sistema de protección social español, buscando establecer un suelo de ingresos a nivel nacional. Aunque el IMV sigue presentando desafíos en su implementación y alcance, su creación supuso un avance hacia una red de seguridad más unificada.

Por tanto, durante el periodo analizado en este informe las prestaciones sociales han variado según la estrategia política y económica adoptada en cada momento. El siguiente análisis se centra en tres tipos de prestaciones recogidas por la ECV y contempla las implicaciones que tiene para la población a nivel general y según la posición respecto al umbral de pobreza. Dicho estudio aborda cómo de extensivas e intensivas son estas ayudas, es decir, a cuánta gente llega y qué cantidad reciben.

El alcance de las prestaciones sociales

A continuación se analiza la cantidad de personas que residen en hogares que han tenido ingresos en forma de tres tipos de prestaciones:

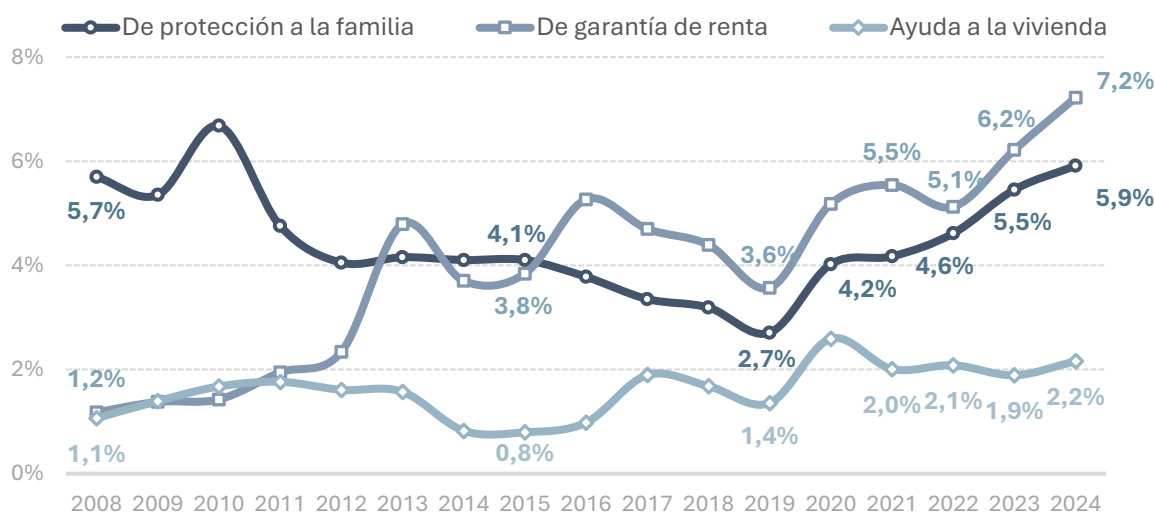
- **Prestaciones de protección a la familia**, es decir, los ingresos por maternidad o cuidado de menores o personas mayores⁵.
- **Prestaciones de garantía de renta**, esto es, ingresos por asistencia social como el ingreso mínimo vital (IMV), las rentas mínimas de inserción (RMI), etc.⁶.

⁵ La pregunta de la ECV se refiere a la percepción de pensiones o prestaciones de “Protección a la familia (maternidad, cuidado de niños, de personas mayores, etc.)”

⁶ La pregunta de la ECV se refiere a la percepción de pensiones o prestaciones de “Ayudas de asistencia social, ingreso mínimo vital, renta mínima de inserción, etc.”

- **Ayudas a la vivienda**, es decir, ingresos para hacer frente a los gastos totales relativos a la vivienda⁷.

Alcance de las prestaciones



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Es importante señalar que para este cálculo se ha considerado como persona beneficiaria de cada ayuda a aquellas que viven en un hogar en el que alguno de sus miembros tiene estos ingresos procedentes, es decir, que no son necesariamente quienes los reciben de forma directa.

En términos generales, la proporción de población que recibe estos ingresos ha aumentado en los últimos años y, aunque la evolución del alcance de cada prestación es diferente a lo largo de todo el periodo estudiado, **su cobertura se ha ampliado y actualmente llegan a más personas que antes y durante la Gran Recesión**.

De las tres prestaciones sociales aquí presentadas, las de **garantía de renta** son las que llegan a más población: este año⁸ a un 7,2 %, valor que se ha duplicado respecto a 2019 (3,6 %) y que es cinco veces mayor al de 2008 (1,2 %). Esta cifra supone que, en términos absolutos, estas prestaciones llegan a cerca de 3,5 millones de personas. Por otro lado, según datos del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), en diciembre de 2023 había casi 1,6 millones de personas prestatarias del IMV y/o el CAPI. Por tanto, del cálculo de la diferencia se obtiene que hay cerca de 1,9 millones de personas que reciben, como poco, alguna otra ayuda económica de asistencia social distinta al IMV, cuyo origen puede ser municipal y/o autonómico.

La extensión de las **prestaciones de protección a la familia** ha crecido en la misma medida: también se ha duplicado desde 2019 (de llegar a un 2,7 % ha pasado a hacerlo

⁷ En esta ola la ECV pregunta “Durante el año 2023, ¿recibió el hogar alguna prestación, subsidio u otras ayudas en metálico, procedentes de fondos públicos, para hacer frente a los gastos totales de esta vivienda?”

⁸ Conviene recordar que, al igual que los indicadores referidos a la renta, las variables relativas a estas ayudas corresponden al año anterior al nominal, es decir, los ingresos que figuran en el año 2024 son los recibidos en a lo largo de 2023.

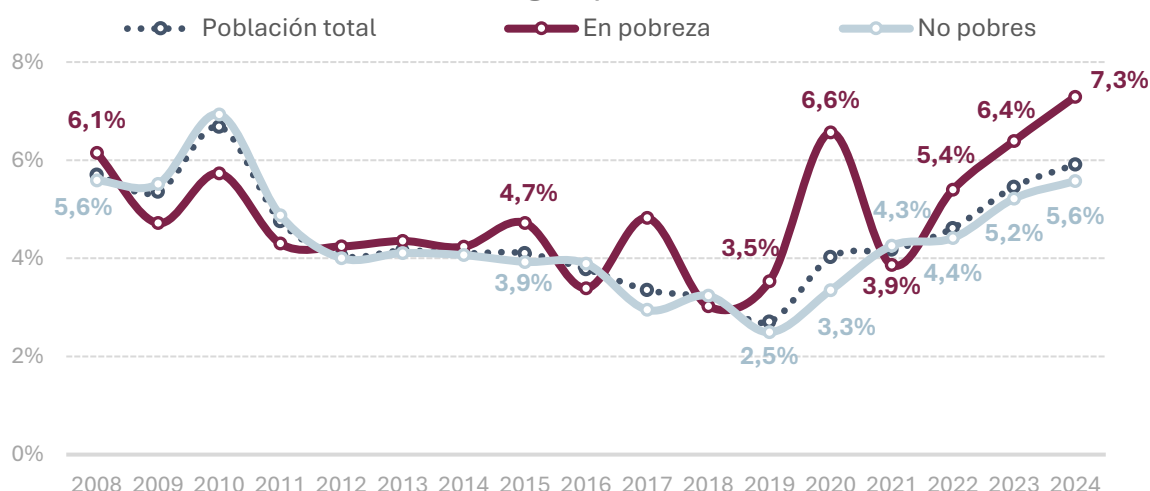
a un 5,9 %) y es cinco veces más que en 2008, cuando apenas alcanzaba al 1,1 % de la población. En este sentido conviene señalar que a lo largo del periodo 2008-2024 se han implementado diversas formas de ayudas económicas dirigidas a las familias, como prestaciones por nacimiento o adopción de hija/o (aunque la prestación estatal de 2.500 € se eliminó en 2011), asignaciones económicas por hija/o o menor a cargo (sujetas a límites de ingresos), y apoyos específicos para familias monoparentales o con miembros con discapacidad.

Por otro lado, de estos tres tipos de prestaciones, la que llega a menos gente y que ha ampliado en menor medida su alcance es la relativa a la **vivienda**: este año la recibió el 2,2 % de la población, valor que apenas ha variado durante los últimos cuatro años. Si bien la extensión de esta ayuda se ha duplicado desde 2008, esta cifra sigue siendo baja. Sin embargo, hay que recordar al respecto que durante el periodo analizado se han implementado diferentes programas de ayudas a la vivienda, como subsidios de alquiler (por ejemplo, el Bono Alquiler Joven).

A continuación se analiza la extensión de cada una de las tres prestaciones según la situación de pobreza y la intensidad de ésta.

En primer lugar, como muestra el siguiente gráfico, este año las **prestaciones de protección a la familia** llegan al 7,3 % de la población en pobreza, lo que supone 1,7 puntos más que entre el resto de población (5,6 %). Con el despliegue del “escudo social” tras la pandemia, la ampliación del alcance de esta ayuda parece haberse enfocado más en los segmentos con menos ingresos. Hasta 2021 estas ayudas llegaban todos los años (con la excepción de 2017 y 2020) prácticamente a la misma proporción de personas sobre el umbral de pobreza y bajo este umbral. Aunque **a partir de 2022 su extensión ha crecido en general, lo ha hecho más entre quienes están en pobreza** (se incrementa un 79,8 %; +2,4 puntos) que entre el resto (+55,9 %; +1,3 puntos).

Alcance de las prestaciones de protección familiar según pobreza

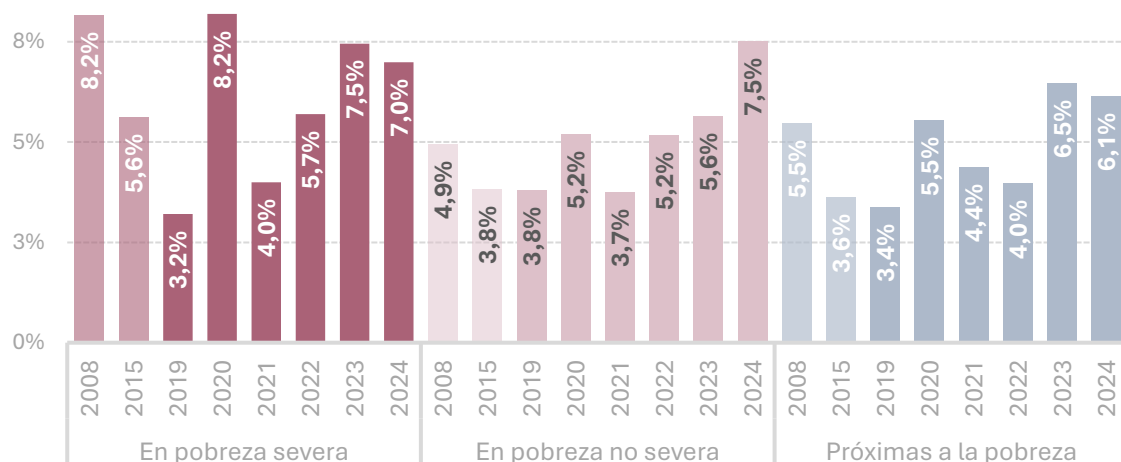


Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

El análisis del alcance de estas prestaciones según la intensidad de la pobreza muestra algunas diferencias. De este modo, **en 2024 la mayor proporción** de personas receptoras se da entre quienes están **en pobreza no severa** (7,5 %), único grupo en el que aumenta el alcance en el último año (+1,9 puntos). Por el contrario, la extensión de la prestación se redujo medio punto entre quienes están en pobreza severa (recibe la prestación el 7,0 %) y cuatro décimas entre las personas próximas a la pobreza⁹ (llega al 6,1 %).

Por otro lado, el alcance de estas prestaciones ha aumentado entre los tres segmentos tanto desde 2021 como desde 2015. Sin embargo, este año llegan a una menor proporción de personas en pobreza severa que en 2008 (8,2 %), algo que no sucede entre los otros dos segmentos.

Alcance de las prestaciones de protección a la familia
según intensidad de la pobreza



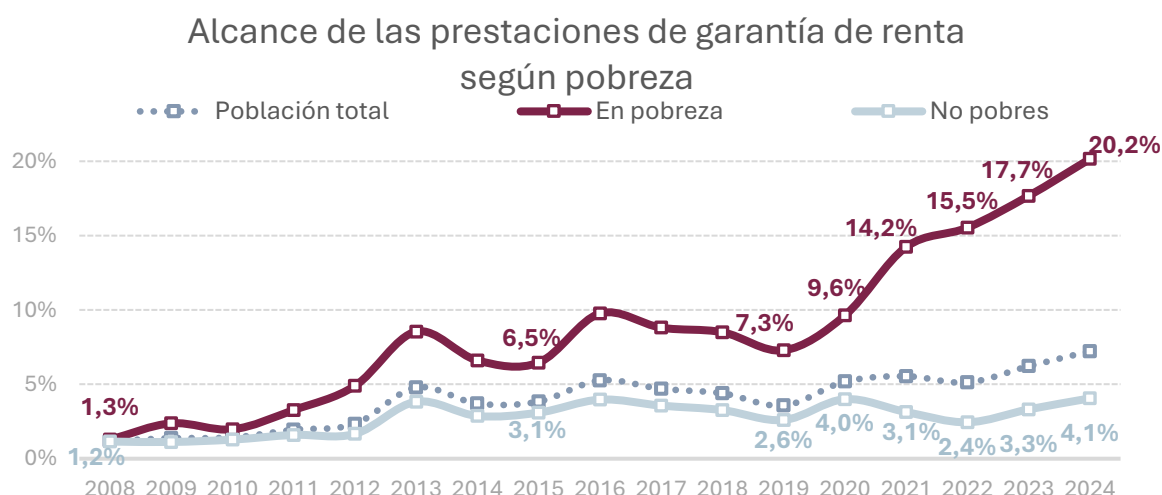
Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

En segundo lugar, se analiza el alcance de las **prestaciones de garantía de renta, como el IMV o las rentas mínimas de inserción**. De los tres tipos de prestaciones estudiadas, éstas son las que tienen **un mayor alcance, tanto a nivel global (7,2 %) como entre las personas en pobreza (20,2 %)**. Desde el año 2019 su extensión entre la población pobre ha aumentado de manera continuada y este año llega a una de cada cinco personas en pobreza, es decir, **a 1,9 millones**. Como se puede ver en el siguiente gráfico, el mayor crecimiento del alcance de estas prestaciones se produjo en 2021 (+47,9 %; 4,6 p.p.), momento en el que, tras la crisis del COVID-19, se implantó el IMV. En un primer momento el IMV convivió con un mosaico variado de rentas mínimas autonómicas. Sin embargo, tal y como han advertido diversas voces, su implantación ha ido acompañada de una reducción tanto en el número de personas beneficiarias como en el presupuesto destinado a las rentas mínimas de inserción (RMI) autonómicas,

⁹ Tal y como se define en el apartado dedicado al estudio de la pobreza severa, las personas que no son pobres pero están próximas a la pobreza son aquellas cuyos ingresos están por encima del umbral de riesgo de pobreza, pero no superan el 70 % de la mediana. Por su parte, quienes están en pobreza severa son quienes no superan el 40 % de la mediana y quienes están en pobreza no severa son quienes sus ingresos se sitúan entre el 40 % (umbral de pobreza severa) y el 60 % de la mediana (umbral de pobreza).

generando en algunos casos una sustitución de las RMI por el IMV¹⁰. Además, según denuncia la Asociación estatal de directoras y gerentes de servicios sociales, algunas comunidades autónomas no han destinado el ahorro generado por esta reducción al refuerzo de otros programas o servicios sociales.

Por otro lado, pese a que este notable crecimiento del alcance de las prestaciones de garantías de ingresos hay que atribuirlo principalmente a la instauración IMV, no se puede pasar por alto las importantes brechas de cobertura o tasas de *non-take up* de esta prestación¹¹, es decir, el elevado número de personas que, pese a cumplir los requisitos, no la solicitan o, en su caso, no la reciben.¹²



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

El siguiente gráfico muestra la extensión de estas prestaciones según la intensidad de la pobreza. Como se puede ver, este año estos ingresos llegan a **una de cada cuatro personas en pobreza severa (24,3 %)** y a un 17,1 % de las que están en pobreza no severa. A su vez, es importante señalar que también llegan a un 13,7 % de la población próxima a la pobreza.

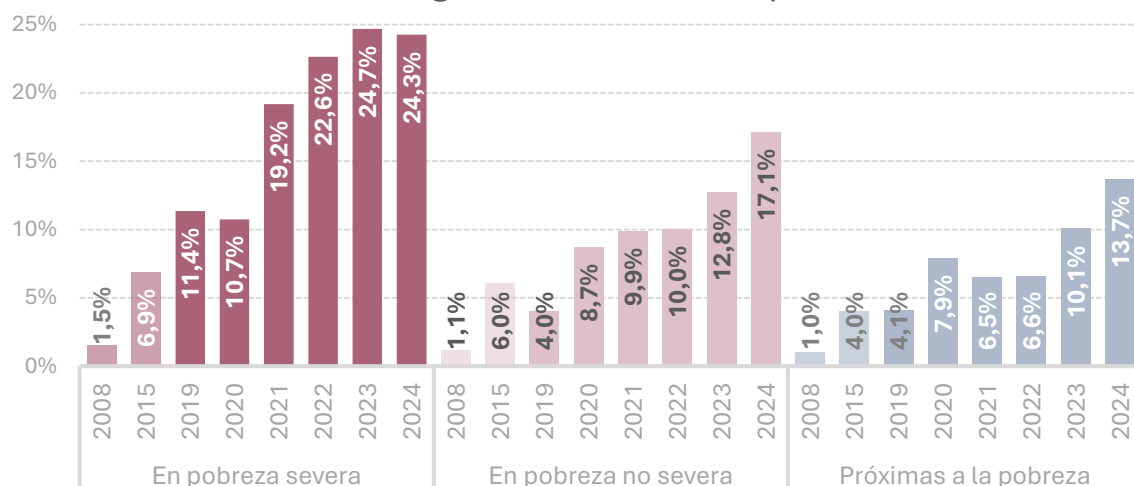
Respecto al año anterior, la población en pobreza severa que recibe estas ayudas se reduce cuatro décimas, mientras que aumenta más de un 33 % entre el resto de personas en pobreza (+4,3 puntos) y próximas a la pobreza (+3,6). En este sentido, si se tiene en cuenta que el número total de personas en pobreza severa no se ha reducido este año (un 8,3 % en 2023 y un 8,4 % en 2024), **aunque las ayudas de asistencia social hayan ampliado su alcance a nivel general, no logran hacerlo entre la población de menos ingresos y su impacto sigue siendo insuficiente para mejorar de manera significativa la situación de este grupo.**

¹⁰ Aguilar, M. y Arriba, A. (2021). El Ingreso Mínimo Vital, ¿qué será de mayor? Gaceta Sindical, 37, 293-312.

¹¹ Según la AIReF, en 2023, tras más de tres años desde su puesta en funcionamiento, el IMV mantiene una tasa de *non take-up* en el 56 %. <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/tercera-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/#1720524768351-14a0fea0-3d9f>

¹² Entre 2023 y 2024 EAPN-ES desarrolló el proyecto Acceso Vital cuya investigación buscaba contribuir a revertir el proceso de *non take-up* de las personas elegibles para el IMV; movilizarlas para que soliciten y obtengan dicha prestación, mediante una estrategia de *outreach* <https://accesovital.es/>

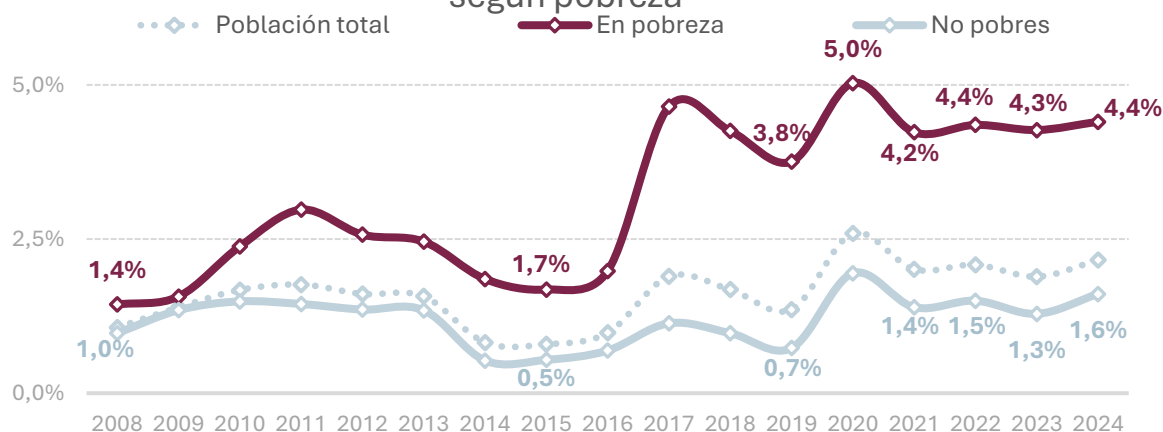
Alcance de las prestaciones de garantía de renta según intensidad de la pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Por último, se analiza la extensión de las **ayudas destinadas a gastos de la vivienda**. Como se señaló, de los tres tipos de prestaciones aquí estudiadas ésta es la que menor alcance tiene entre la población general (2,2 %). De igual modo, **sólo llega al 4,4 % de las personas en pobreza, cifra que apenas ha variado en los últimos años** y que es muy baja dado el impacto que tiene este aspecto en las condiciones de vida de este grupo¹³. Sin embargo, pese a la escasa cantidad de personas en pobreza a las que llega esta prestación, la proporción es mayor a la detectada entre el resto de población (1,6 %), y supone un aumento respecto a antes y durante la Gran Recesión (un 1,4 % en 2008 y un 1,7 % en 2015).

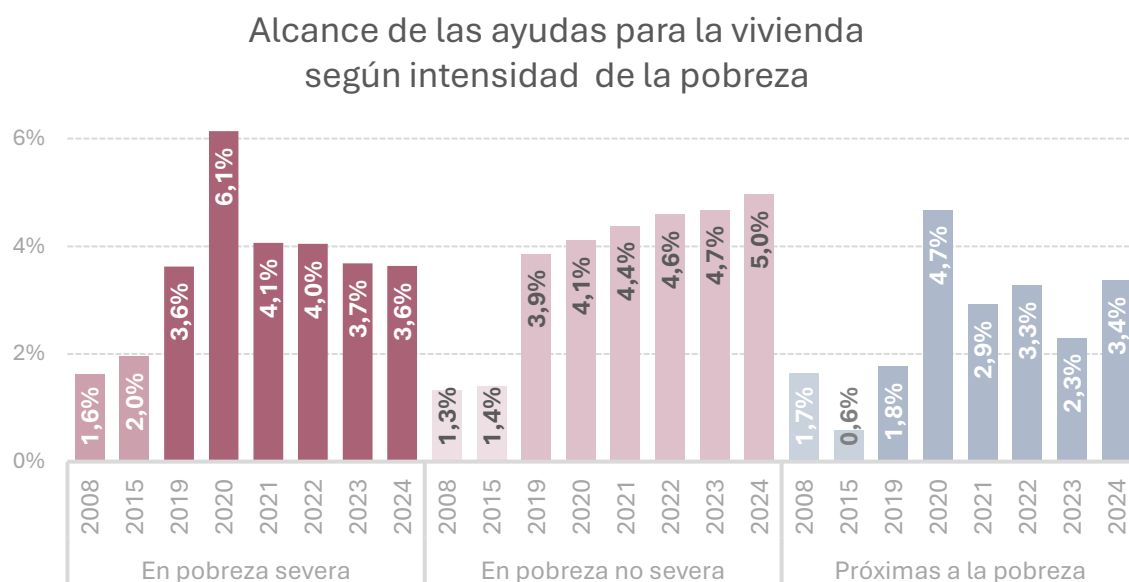
Alcance de las ayudas para la vivienda según pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

¹³ Más adelante se puede consultar el capítulo dedicado a “El problema de la vivienda”.

Finalmente, el desempeño de este indicador tiene un comportamiento diferente según la intensidad de la pobreza. **Desde 2020 cada año se reduce el número de personas en pobreza severa que reciben esta ayuda** (un 3,6 % este año), mientras que entre el resto de población en pobreza aumenta (5,0 %). Por otra parte, el alcance entre las personas próximas a la pobreza (3,4 %) aumenta este año 1,1 puntos y se equipara al de quienes están en pobreza severa.



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

En resumen, los últimos años son más las personas que acceden a estos tres tipos de prestaciones, tanto entre la población general como entre la población en pobreza. Sin embargo, **el grado de pobreza parece ser un elemento de diferenciador sólo en el caso de las prestaciones de garantía de renta.**

La cuantía de las prestaciones sociales

En este apartado **se estudia el importe anual que ingresaron aquellas personas que recibieron cada uno de los tres tipos de prestaciones** aquí incluidas. Para ello **se analiza la mediana de ingresos**¹⁴ por ser menos sensible a los valores extremos y así representar mejor la tendencia central cuando los datos son asimétricos. Al tratarse de un estudio de ingresos medianos hay que tener en cuenta que, más allá del valor exacto en euros, lo que interesa aquí son las variaciones a lo largo del tiempo y la comparación entre las diferentes prestaciones y segmentos de población.

Otro elemento a tener en cuenta es que en este cálculo de los importes intervienen la cantidad económica total repartida cada año (el presupuesto destinado a cada ayuda) y el número de personas receptoras (el alcance de las ayudas anteriormente analizado). Ambos aspectos varían cada año por lo que de nuevo hay que relativizar la

¹⁴ La mediana es el valor central de un conjunto de datos ordenados, en este caso, es el valor de ingresos que divide la muestra en dos partes iguales. Para su cálculo se ordena a la población según su renta y se divide en dos mitades con el mismo número de personas cada uno.

relevancia del dato exacto en euros y centrar el análisis en las tendencias y las comparaciones entre grupos de población.

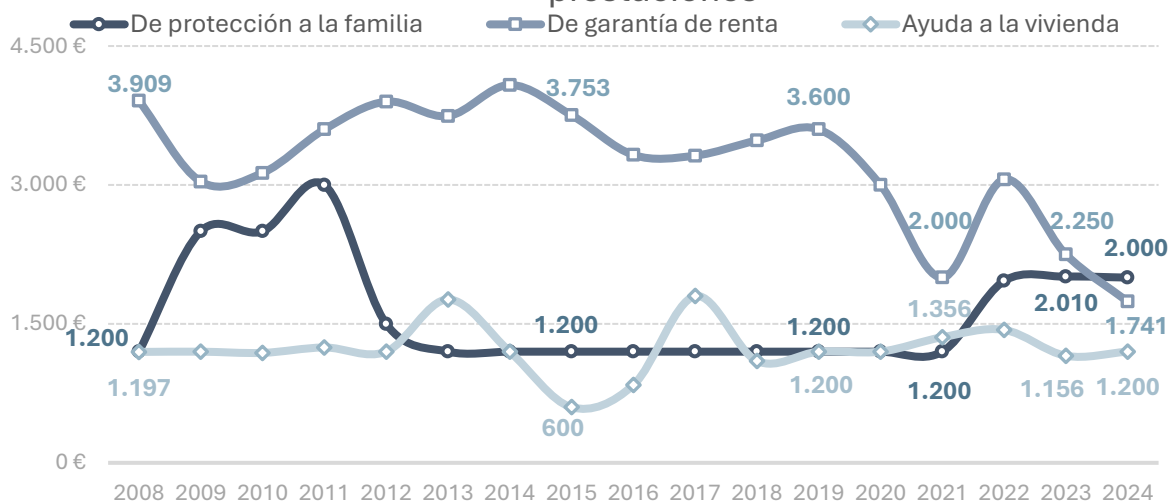
Como se aprecia en el siguiente gráfico, a lo largo de toda la serie **la cuantía mediana de las ayudas a la vivienda** (las de menor alcance) **es más baja** (1.200 € este año) que las prestaciones de protección a la familia (2.000 €) y las de garantía de renta (1.741 €).

Durante la Gran Recesión las cuantías recibidas por ayudas a la vivienda experimentaron un largo periodo de estancamiento, hasta incrementarse en 2022 y mantenerse estables en 2023 y 2024. A la vez, los importes por protección a la familia, aunque con algún año de oscilación, presenta una evolución bastante estable y el ingreso mediano de 2008 es prácticamente el mismo que en 2024.

Por el contrario, las cuantías procedentes de prestaciones de garantía de renta muestran más variaciones en el periodo analizado y en 2024 desciende por segundo año consecutivo. A lo largo de la Gran Recesión este valor, aunque con oscilaciones, se mantuvo elevado y la importante caída que se aprecia en los últimos años tiene que ver, paradójicamente, con la creación del Ingreso Mínimo Vital.

Antes de la aparición del IMV, la proporción de personas que recibían prestaciones de garantía de renta era menor y, en parte, estos ingresos correspondían a rentas mínimas de inserción autonómicas. Esta medida estaba contemplada en la primera de las Metas presentes en la Estrategia de Prevención y Lucha contra la Pobreza aprobada en 2019, cuyo contenido debía de estar desplegado a finales de 2023, pero la crisis sociosanitaria por el COVID-19 precipitó la creación del IMV. Esta presentación está concebida para que funcionase como un suelo base para las RMI, pero su encaje fue más complejo de lo previsto, lo que provocó que algunas comunidades suspendieran temporalmente nuevas solicitudes de sus RMI para evitar duplicidades. El hecho de que durante los años de la pandemia (2020-2021) no coincidieran plenamente el IMV y las RMI no se aprecia en el alcance conjunto de estas ayudas, pero sí tiene un efecto reductor en el importe que suponían ya que los ingresos de buena parte de las RMI desaparecieron. Así, tras la crisis de la COVID-19 se dio un periodo de readaptación de las RMI que permitió su convivencia con el IMV mediante la articulación de complementos a esta prestación estatal. Esta situación explica el repunte de las cuantías detectado en 2022. Sin embargo, como se ha señalado, pronto muchos gobiernos autonómicos sustituyeron las RMI por el IMV sin que ello supusiera en muchos de los casos destinar el presupuesto correspondiente a otras partidas de gasto social. Por tanto, probablemente la desaparición de buena parte de los complementos por RMI ha provocado que en los últimos años se hayan reducido las cuantías recibidas por asistencia social.

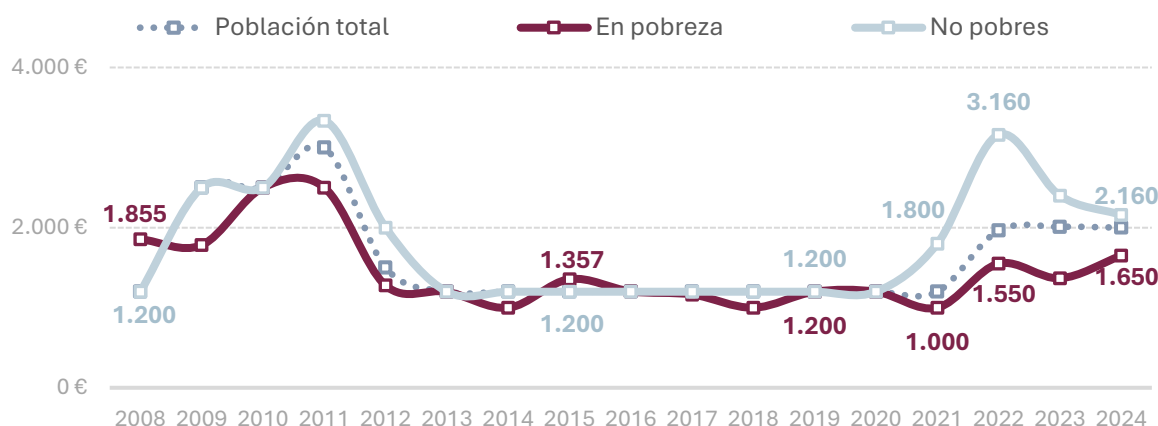
Cuantía mediana por persona procedente de prestaciones



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Como muestra el siguiente gráfico, hasta la pandemia apenas existían diferencias entre la cuantía que recibían las personas en situación pobreza y aquellas que no lo están a través de **prestaciones de protección a la familia**. La diferencia aumentó en 2021 cuando se incrementó notablemente la cuantía recibida por la población que no está en pobreza. Tras alcanzar en 2022 la máxima distancia, los últimos años se ha estrechado la diferencia entre lo ingresado por personas en pobreza y el resto. Pese a ello, **este año las personas pobres que cobran esta prestación siguen recibiendo menos que las no están en pobreza** (una mediana de 1.650 € frente a una de 2.160 €).

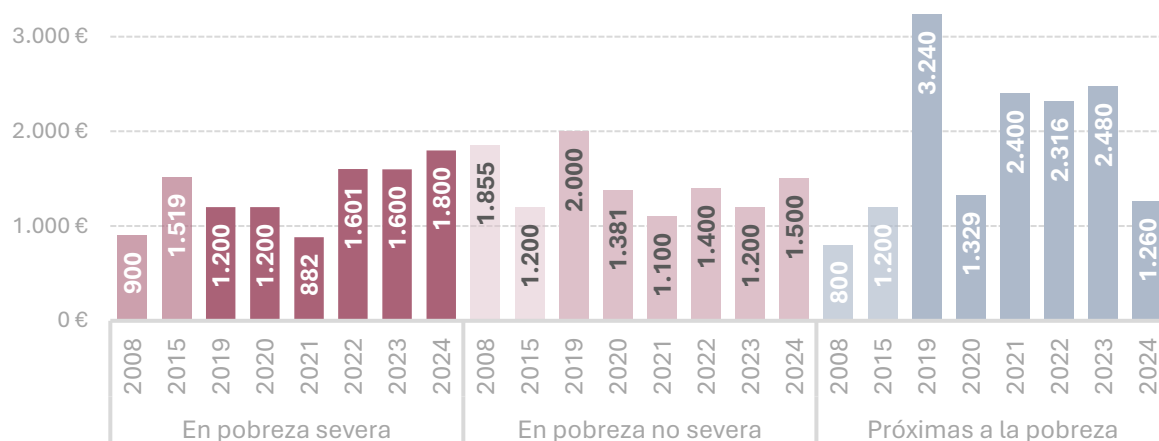
Cuantía mediana por persona procedente de prestaciones de protección a la familia según pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Sin embargo, el análisis varía si se hace por intensidad de la pobreza donde parece apreciarse un reajuste de estas medidas para orientarlas a la población de menos ingresos. En 2024 las personas en situación de pobreza severa que reciben estas prestaciones ingresan más que el resto de personas en pobreza y quienes están próximas a la pobreza. Además, entre la población en pobreza (severa y no severa) continúa la tendencia de años anteriores y en 2024 aumentan las cuantías ingresadas, mientras que entre las personas próximas a la pobreza este año disminuyen.

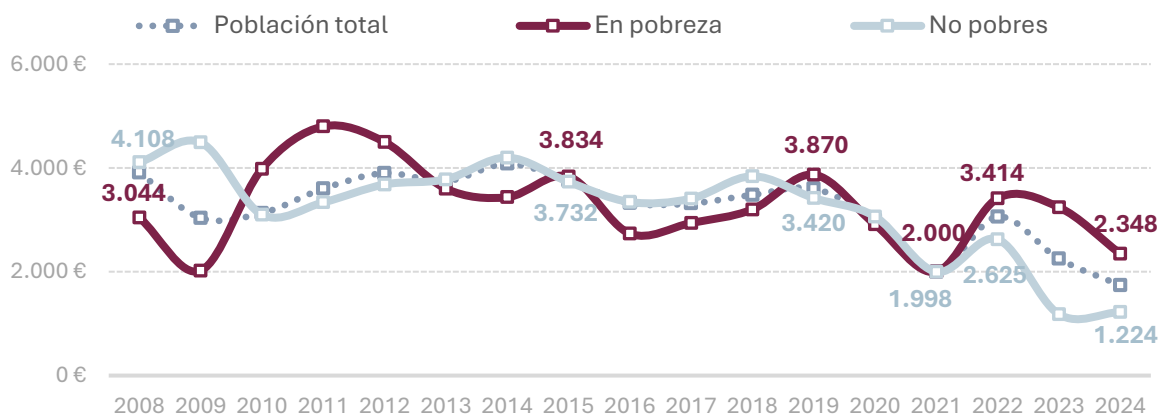
Cuantía mediana de las prestaciones de protección familiar según intensidad de la pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Anteriormente se mostró que las prestaciones de garantía de renta son las más enfocadas a la población más vulnerable y las que más tienen en cuenta el grado de pobreza para su asignación. En lo que respecta a las cuantías, entre 2013 y 2021 no se dan grandes diferencias entre las personas en pobreza y el resto. Sin embargo, **los últimos años se aprecia una tendencia al alza de la diferencia entre la cantidad ingresada por las personas pobres y la que reciben las no pobres.**

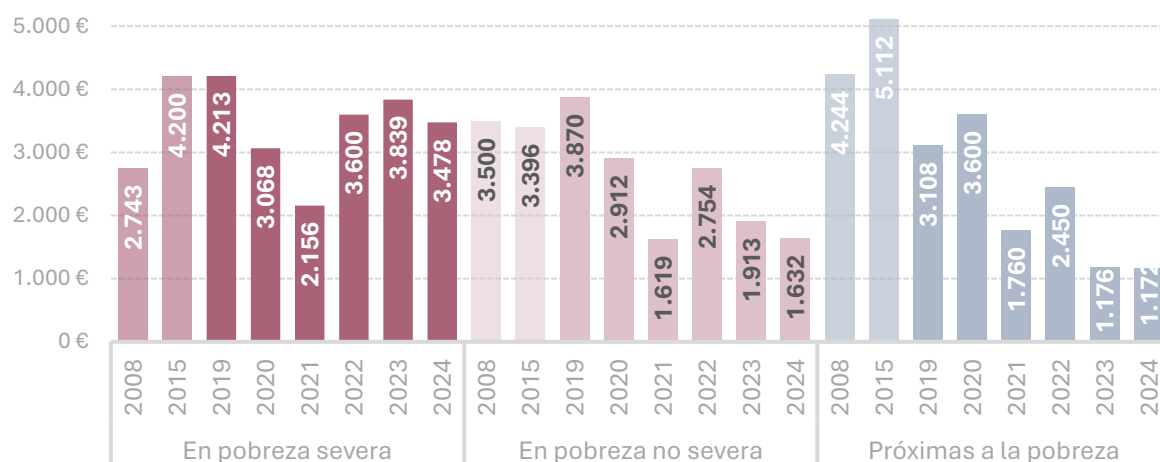
Cuantía mediana por persona procedente de prestaciones de garantía de renta según pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Esta circunstancia se repite al analizar a la población en **pobreza severa** que ingresa esta ayuda, entre la cual **la cuantía anual aumentó fuertemente en 2022 y se mantiene por encima de la ingresada por el resto de personas en pobreza y próximas a la pobreza.**

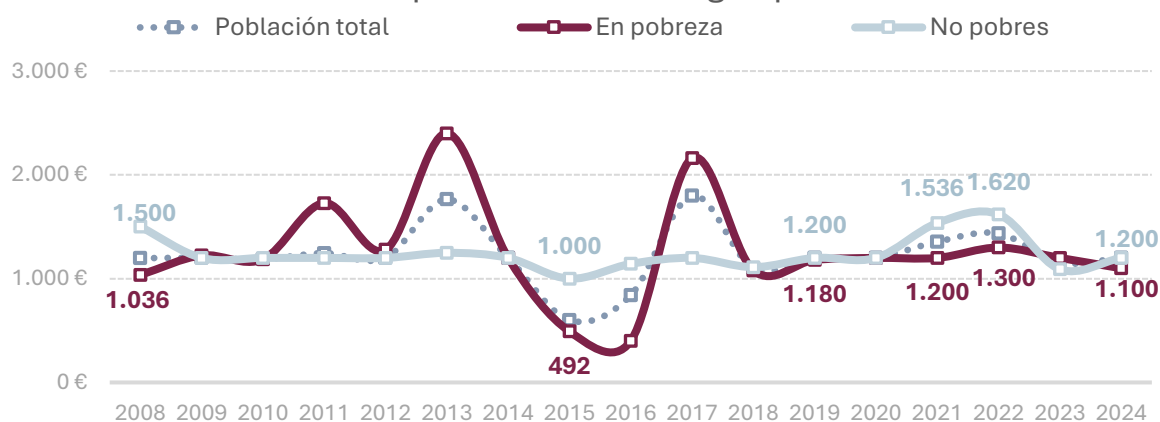
Cuantía mediana de las prestaciones de garantía de renta según intensidad de la pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Por último, aunque con algunos años de diferencias excepcionales, **no existen grandes contrastes entre los ingresos que reciben por ayudas a la vivienda las personas en situación de pobreza y el resto de la población.**

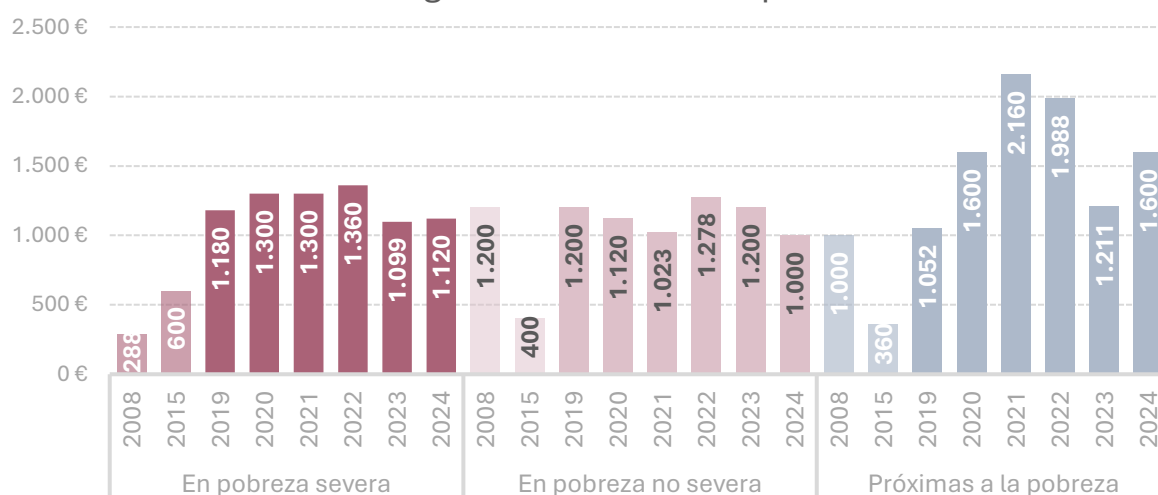
Cuantía mediana por persona procedente de ayudas para la vivienda según pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Estas prestaciones parecen ser las que menos condicionalidad económica tienen, ya que las personas próximas a la pobreza que las reciben ingresan más que la población en pobreza. Sin embargo, un análisis según intensidad muestra que quienes están en pobreza severa ingresan una cantidad ligeramente mayor que el resto de personas en pobreza.

Cuantía mediana de las ayudas para la vivienda según intensidad de la pobreza



Fuente: Elaborado por EAPN-ES a partir de datos de la ECV (INE).

Por tanto, según la comparativa de los tres tipos de ayudas por su alcance y las cuantías asignada, **las prestaciones de garantía de renta son las que tienen una mayor orientación hacia la población en pobreza y, concretamente, en pobreza severa**. Esto invita a reflexionar sobre los criterios de elegibilidad del resto de prestaciones, especialmente a la vivienda, que a menudo quedan fuera del alcance de los hogares con mayores necesidades. Además, resulta pertinente avanzar hacia modelos de **asignación económica más ajustados a la capacidad económica real** de los hogares, e incorporar **criterios tanto de prioridad para las familias vulnerables como progresivos**, que garanticen una distribución más equitativa de los recursos públicos.

Nuestras redes y entidades miembro

19 redes autonómicas:

EAPN-Illes Balears-Xarxa per la Inclusió Social • Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social • Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión • Red Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla y León • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social en Asturias • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla-La Mancha • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi • Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social • Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Región de Murcia • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Extremadura • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Melilla • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Cantabria • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Ceuta • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español de la Comunidad Autónoma de Galicia • Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en La Rioja • Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social • Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya • Xarxa per la Inclusió social de la Comunitat Valenciana

Y 22 entidades estatales:

Accem • Acción Contra el Hambre • Cáritas Española • Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) • Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER) • Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE) • Cruz Roja Española • Federación de Mujeres Progresistas (FMP) • Fundación ADSIS • Fundación CEPAIM • Fundación Cruz Blanca • Fundación Esplai • Fundación Secretariado Gitano • Hogar Sí • Médicos del Mundo • Movimiento por la Paz (MPDL) • Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) • Plena Inclusión • Provivienda • Red Acoge • Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD) • YMCA



Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

c/ Melquiades Biencinto, 7 –28053 Madrid

91 786 04 11

eapn@eapn.es

www.eapn.es

Subvenciona



