



# POVERTY WATCH 2024



# Créditos

**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 político 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.

**Título:** Informe Poverty Watch 2024

**Edita:** EAPN España

C/Tribulete, 18 Local, 28012 Madrid

91 786 04 11 - eapn@eapn.es

www.eapn.es

**Coordinación:** Secretaría Técnica de EAPN-ES

**Fecha:** Octubre 2024

**Financiado por:**



Esta publicación ha recibido financiación del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 dentro de la realización de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del IRPF y del impuesto sobre sociedades (Expediente: IRPF 101 / 2023 / 249 / 1 / PROGRAMA DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN TÉCNICA DE EAPN-ES CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE INCIDENCIA Y EVALUACIÓN EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES RELATIVAS AL ÁMBITO SOCIAL.). La información contenida en la publicación no refleja la posición oficial del Ministerio.

© de la Edición: EAPN España



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

# ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Situación de la pobreza en España.....	6
2.1 Principales indicadores de pobreza y exclusión social.....	6
2.2 El papel del Estado.....	8
2.3 La transmisión intergeneracional de la pobreza.....	9
2.4 Pobreza infantil.....	10
2.5 Otras dimensiones de la pobreza de carácter estructural.....	10
3. El sistema de protección social en España.....	13
3.1 A fondo: Avances y propuestas en la Garantía de Ingresos. El Ingreso Mínimo Vital....	17
4. Hacia un Enfoque Sistémico de la Protección Social.....	20
4.1 La Protección Social como Pilar de Justicia y Equidad.....	20
4.2 El nuevo marco fiscal en España.....	22
4.3 Experiencias Generales con el Sistema de Protección Social.....	24
4.4 Problemas de Financiación y Asignación de Fondos.....	25
4.5 Deficiencias en la Coordinación Institucional.....	26
4.6 Accesibilidad y discriminación.....	26
4.7 Condicionalidad y Narrativas de la Protección Social.....	27
4.8 Propuestas de Mejora y Reflexiones Finales.....	27

# 1. INTRODUCCIÓN

El abril de 2024, cuando quedaban apenas dos meses para la celebración de las elecciones en Europa, el Parlamento Europeo publicó una encuesta del Eurobarómetro donde se valoraban los temas prioritarios para la ciudadanía. En este contexto, **un tercio de la población de la UE consideraba que la lucha contra la pobreza y la exclusión social era el tema principal al que debía dar prioridad el Parlamento Europeo**. En el caso concreto de España, los temas más relevantes para la ciudadanía eran la salud pública, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el apoyo a la economía y la creación de empleo (38 %).

Los resultados del estudio se sumaron a los publicados en junio en la Encuesta sobre desigualdades y tendencias sociales realizada en España por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Según la investigación, **un 86,4 % de la población española asegura que le preocupa “mucho o bastante” la existencia de desigualdades sociales**, mientras que el 88,8 % cree que “la pobreza infantil necesita una acción urgente y decidida del Gobierno”. Y el panorama es similar para la población más joven: más de la mitad de quienes participaron en la encuesta consideraba que las y los jóvenes de nuestro país van a vivir peor que sus padres.

Históricamente, **la pobreza y la exclusión social se han invisibilizado**, lo que ha llevado a una falta de comprensión y de actuación que afronte sus causas y sus consecuencias. Esta invisibilidad no sólo perpetúa el sufrimiento de millones de personas, sino que también **impide el desarrollo de políticas efectivas que aborden de forma estructural estas problemáticas**.

Las cifras de pobreza y exclusión social son frías representaciones de las duras realidades sociales que atraviesan millones de familias, lastradas los últimos años por los efectos de las sucesivas crisis, la inflación y el coste de la vivienda. Realidades tan crudas como los **2,3 millones de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social**. O la de quienes han entrado ya en situación de pobreza severa, es decir, quienes viven en hogares que ingresan menos de 611 euros al mes, casi 4 millones de personas, según ha revelado el **XIV Informe ‘El Estado de la Pobreza en España’ de EAPN-ES**. Y la situación es año tras año peor para las mujeres: **hay 5,1 millones de mujeres pobres en España, 300.000 más que de hombres**.

La misma crudeza se hace patente en el día a día de **las familias monoparentales: más de la mitad se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social**, la gran mayoría encabezadas por una mujer. Esta grave situación va en aumento cada año, igual que **la denominada pobreza energética, que en 2023 volvió a alcanzar máximos históricos**: un 43,1 % de las personas pobres tiene dificultades para mantener su vivienda lo suficientemente fresca en verano y un 38,5 % cálida en invierno. A su vez, no podemos olvidar los diferentes rostros de la pobreza. En el caso de España, **ser mujer, vivir de alquiler, ser miembro de una familia con menores, tener un empleo precario, o una discapacidad son factores que aumentan el riesgo de caer en pobreza**.

A nivel europeo, la nueva configuración parlamentaria deja grandes incógnitas sobre cómo serán las políticas que deben reforzar una Europa Social más fuerte, que siga albergando a una de las sociedades más igualitarias del mundo, con los más altos estándares en condiciones laborales y una amplia protección social. A esta incertidumbre se suma **la deriva intolerante que están tomando las políticas en materia de migración de las instituciones europeas y de algunos gobiernos nacionales**, que vulneran en muchos casos los mandatos del Tribunal Superior de Justicia de la UE y los derechos humanos. La nueva legislatura arranca con el reto de **poner en la agenda política comunitaria la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través de políticas de vivienda digna, garantía de ingresos, fiscalidad justa, migración y defensa de los derechos de todas las personas**. Medidas que deben trasladarse también a la agenda política de los países miembro, incluida España.

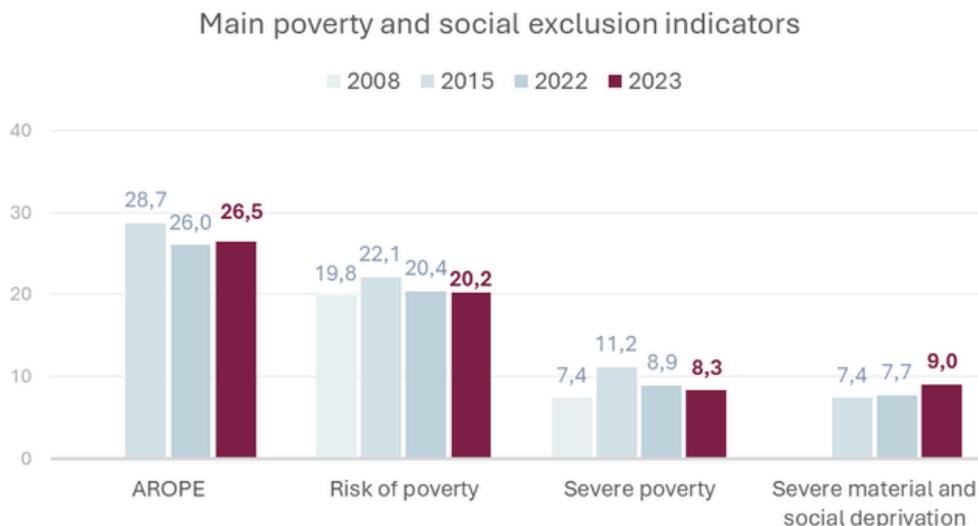
Las investigaciones de EAPN-ES han demostrado que **apostar por políticas de protección social para afrontar las crisis funciona**. Según el **XIV Informe 'El Estado de la Pobreza. Pobreza y Territorio. Comunidades autónomas y Europa'** elaborado por la Red, si se eliminasen todas las ayudas y prestaciones -incluidas las pensiones de jubilación y supervivencia-, 10,8 millones de personas en España entrarían en situación de pobreza. Sin embargo, pese a las medidas sociales implementadas en los últimos años, **las cifras de pobreza y exclusión social se mantienen altas y constantes, demostrando que nos encontramos frente a problemáticas estructurales** que requieren estrategias y políticas públicas más intensas y extensas.

En este sentido, se debe trabajar de forma prioritaria en políticas que garanticen el **derecho a la vivienda y el acceso a la energía, la garantía de ingresos, la igualdad de oportunidades y de género, la atención a la diversidad, los retos ante el fenómeno migratorio, y la lucha contra todas las formas de discriminación, incluida la aporofobia**. Y, por supuesto adoptar medidas redistributivas y de justicia fiscal con un mayor alcance, para evitar que la pobreza y la desigualdad sigan creciendo a niveles intolerables.



## 2. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA

### 2.1 Principales indicadores de pobreza y exclusión social.



#### AROPE

El **26,5 % de la población española, es decir, unos 12,7 millones de personas, están en riesgo de pobreza y/o exclusión social**. Esta cifra supone un ligero aumento de 0,5 puntos porcentuales con respecto al año anterior y, combinado con el incremento de población, cerca de 400.000 nuevas personas en AROPE.

La tasa AROPE experimentó una reducción paulatina desde el año 2014 hasta el 2019, tras el cual, crisis del covid-19 mediante, se encadenaron dos años de incremento en los que se retrocedió casi la mitad de lo avanzado. Tras la intensa reducción registrada en 2022, **el incremento de este año aleja aún más el objetivo acordado de la Agenda 2030**. A su vez, los datos no indican una recuperación de las condiciones de vida previas a la Gran Recesión originada con la crisis financiera de 2008.

#### Tasa de pobreza

El **20,2 % de la población española, es decir, unos 9,7 millones de personas, está en riesgo de pobreza**. Con una reducción de solo 0,2 puntos, la cifra apenas mejora respecto al año anterior y conserva la recuperación producida tras el deterioro causado en las dos crisis.

Aunque es cierto que desde el año 2015 se ha reducido la tasa de pobreza, las condiciones materiales de la población siguen sin ser las mismas de las que se disponía antes de la Gran Recesión: **han sido necesarios 15 años para que este indicador se sitúe cuatro décimas por encima del dato registrado en 2008 (19,8 %)**, lo que se traduce, combinado con el aumento de la población, en unas 440.000 personas que todavía no han salido de la pobreza.

## Pobreza severa

En 2023, **el 8,3 % de la población española, unos 3,9 millones de personas, viven en pobreza severa.** Es decir, dos de cada cinco personas pobres están en esta situación. La cifra encadena dos años seguidos de descenso, con lo que se ha reducido en 1,9 puntos porcentuales, que en términos absolutos supone que cerca de 900.000 personas que dejaron de estar en pobreza severa. Además, esta tasa arroja su dato más bajo desde el año 2009.

## PMSS

En el año 2023 **el 9,0 % de la población española vive con carencia material y social severa, lo que significa unos 4,3 millones de personas.** Esto supone un incremento de 1,3 puntos respecto al año anterior que sitúa este valor en el más elevado de toda la serie histórica. Tras este fuerte crecimiento está el encarecimiento de precios como consecuencia de la crisis de inflación y energética agravadas por la guerra de Ucrania. Hay que señalar que en relación con el cumplimiento de los objetivos marcados por la Agenda 2030, la privación material y social severa se encuentra 3,6 puntos por encima del valor objetivo anual.

En este sentido, **los últimos años se ha producido un gran incremento de la población en PMSS que no es pobre:** en 2023 el 48,4 % de las personas en carencia material y social severa no era pobre, (en 2019 era del 35 % y en 2016 del 31,4 %). Así, se detecta la existencia de un amplio grupo de personas que puede estimarse en el 4,3 % de la población nacional, es decir, unos 2 millones de personas, que tienen los ingresos necesarios como para no ser considerados pobres y que, sin embargo, no son suficientes para mantener una vida digna.

Entre los 13 ítems o conceptos concretos que componen este indicador destacan los referidos a las personas que no pueden afrontar gastos imprevistos (que afecta al 37,1 % de la población), **las que no pueden permitirse ir de vacaciones una semana al año (un 33,2 %) y quienes no pueden sustituir muebles estropeados o viejos (30,0 %).**

Respecto al año anterior, **de esos 13 ítems, 11 han aumentado.** Cabe subrayar el crecimiento de 3,6 puntos del número de personas en hogares que no pueden mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno, cifra que en los últimos cuatro años casi se ha multiplicado por tres: de un 7,6 % en 2019 ha pasado ser de un 20,7 % en 2023.

Del mismo modo, **la proporción de personas que viven en hogares que no tienen capacidad para afrontar un gasto imprevisto enlaza dos años consecutivos de incremento,** y de un 33,4 % en 2021 ha pasado a ser un 37,1 % en 2023.

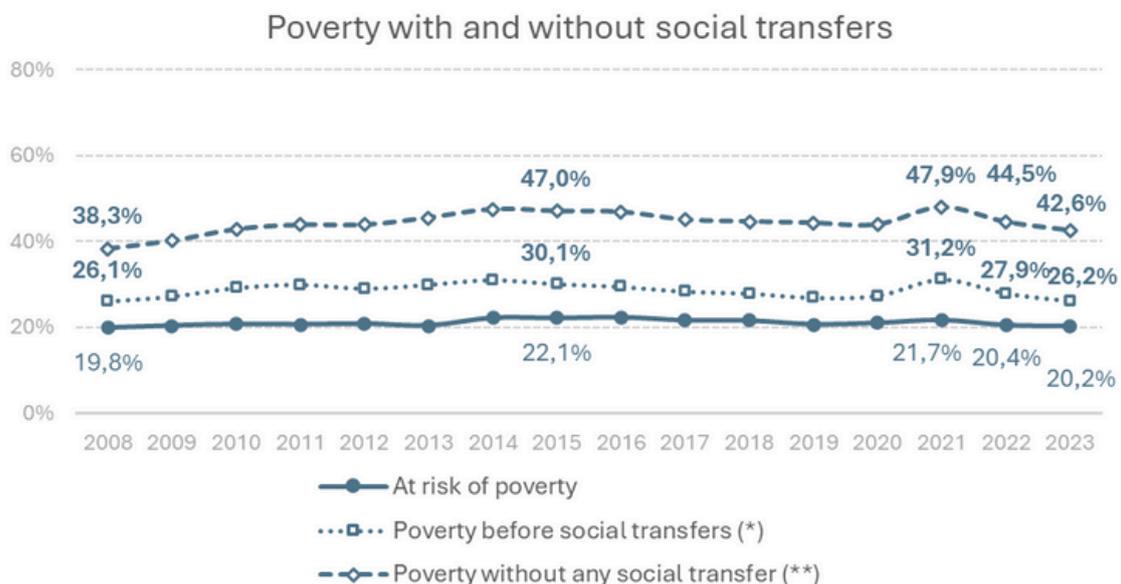
También hay que destacar, más por su importancia que por la cifra concreta, **la incapacidad para permitirse una comida con proteínas cada dos días,** que ha crecido un punto en 2023 y encadena dos años seguidos de subidas (desde el 4,7 % de 2021 al 6,4 % actual).

Severe material and social deprivation by dimension					
	2008	2015	2021	2022	2023
Arrears (mortgage or rent, utility bills or hire purchase)	8,2%	11,7%	14,4%	13,2%	13,6%
Inability to keep home adequately warm	5,9%	10,6%	14,3%	17,1%	20,7%
Inability to afford paying for one week annual holiday away from home	36,2%	41,5%	32,7%	33,5%	33,2%
Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day	2,2%	2,6%	4,7%	5,4%	6,4%
Inability to face unexpected financial expenses	29,9%	39,8%	33,4%	35,5%	37,1%
Persons who cannot afford a personal car	5,9%	5,8%	4,9%	5,0%	5,2%
Persons who cannot afford to replace worn-out furniture		30,6%	27,5%	27,4%	30,0%
Persons who cannot afford to replace worn-out clothes by some new (not second-hand) ones		5,5%	8,7%	8,5%	8,8%
People who cannot afford two pairs of shoes		1,3%	2,4%	2,5%	2,8%
Persons who cannot afford to get-together with friends or family (relatives) for a drink or meal at least once a month		7,1%	8,6%	7,6%	9,5%
Persons who cannot afford to get-together with friends or family (relatives) for a drink or meal at least once a month		15,0%	12,5%	12,2%	13,7%
Persons who cannot afford to get-together with friends or family (relatives) for a drink or meal at least once a month		13,1%	15,1%	14,3%	15,9%
Persons who cannot afford internet connection for personal use at home		2,8%	2,7%	1,9%	1,9%

## 2.2 El papel del Estado.

En 2023 se vuelve a evidenciar **el importante papel que juega la función redistribuidora del Estado para el sostenimiento de la calidad de vida del conjunto de la población**. La administración pública mediante la totalidad de transferencias consigue reducir la tasa desde el 42,6 % hasta el 20,2 %, es decir, retira de la pobreza a un total de 10,8 millones de personas.

Por último, **si el Estado solo realizara transferencias de jubilación y supervivencia y ninguna otra, la tasa de pobreza se incrementaría para este año desde el 20,2 % hasta el 26,2 %**, es decir, 6 puntos porcentuales más. En otras palabras, las transferencias sin tomar en cuenta las pensiones, evitan este año que casi 3 millones de personas entren en la pobreza.



## 2.3 La transmisión intergeneracional de la pobreza

La situación de quienes vivieron una adolescencia con dificultades económicas en el hogar muestra **altos niveles de transmisión intergeneracional de la pobreza**, si bien la probabilidad de este riesgo parece haber disminuido en los últimos cuatro años.

- Una de cada cuatro personas que creció en un hogar con mala o muy mala situación económica es pobre en 2023, lo que supone una tasa de pobreza superior a la medida a nivel general (un 25,0 % frente un 20,2 %).

Existe **correlación entre haber vivido una adolescencia en un hogar con bajo nivel educativo y la probabilidad de ser pobre al llegar a la vida adulta**.

- Entre quienes crecieron en hogares con menor nivel educativo se reproduce una tasa de pobreza similar a la medida a nivel general (20,4 % frente al 20,2 % total), mientras que quienes lo hicieron en hogares con progenitores más formados registran unas proporciones de pobreza por debajo del dato total: un 14,4 % entre el nivel medio y un 11,2 % entre el alto.

**Creer en un hogar con origen extracomunitario duplica la probabilidad de ser pobre al llegar a la edad adulta**.

- En 2023 **el 15,3 % de aquellas personas con madre y padre españoles es pobre**, casi cinco puntos menos que la media de la población general.
- Por el contrario, la tasa de pobreza cuyo origen familiar es de fuera de la UE es del 37,4 % (17,2 puntos más que la población general y 22,1 más que la de origen español), mientras que la de quienes son de otro país de la UE es del 26,6 % (4,2 puntos por encima de la media y 11,3 de quienes tienen origen español).

Parece necesario prestar **atención a las familias monoparentales**, puesto que se presenta como un tipo de hogar que va en aumento y en las que se detecta el impacto que crecer en ellas tiene en la probabilidad de ser pobre en la edad adulta.

- **Quienes crecieron en una familia monoparental tienen una probabilidad mayor de ser pobres** que quienes se criaron en un hogar con dos personas adultas: la tasa de pobreza del primer grupo es del 21,6 %, mientras la del segundo es del 17,5 %.
- De las personas que se criaron en hogares monoparentales, el 86,6 % lo hizo eran monomarentales, es decir, la persona adulta era una mujer. Así pues, en estos hogares la discriminación de género opera como un factor de vulnerabilidad añadido.

## 2.4 La pobreza infantil

Conviene recordar, antes que nada, que la pobreza se calcula teniendo en cuenta la capacidad familiar en su conjunto y que, por tanto, **al hablar de pobreza infantil lo que se contabiliza son aquellos niños, niñas y adolescentes (NNA) que residen en hogares pobres.**

Los principales indicadores de pobreza y exclusión social evidencian la elevada vulnerabilidad a la que se enfrenta la **población menor de 18 años.**

- **En 2023 más de 2,7 millones de NNA estaba en AROPE.** Es decir, el 34,5 %, más de un tercio del total de niños, niñas y adolescentes.
- El 28,9 % de los NNA es pobre. En términos absolutos, **unos 2,3 millones.**

Un análisis evolutivo de estos indicadores refleja que **la pobreza infantil es un problema de carácter estructural.**

- A lo largo del tiempo **la tasa AROPE infantil se ha mantenido constantemente por encima de las tasas generales.**
- Los datos registrados desde 2008 reflejan que para todos los años más de una cuarta parte de la población menor de edad es pobre.
- Tanto la tasa AROPE como la tasa de riesgo de pobreza siguen una tendencia que les aleja del cumplimiento del compromiso especificado en la Agenda 2030.
- La renta media por persona de NNA es siempre inferior a la general y experimenta con menor intensidad el incremento de los últimos años.

A su vez, cómo se ha señalado en anteriores ocasiones, **aquellos hogares en los que residen menores dependientes económicamente tienen más probabilidades de acumular circunstancias desfavorables** que dificulten a sus miembros la capacidad de vivir en igualdad de condiciones que el resto, y que tienen implicaciones directas en su bienestar, desarrollo evolutivo y acceso y disfrute de sus derechos.

Las **personas que viven en hogares con menores de edad registran tasas mucho más elevadas que el resto para los principales indicadores de pobreza y vulnerabilidad.** Además, los problemas se agudizan donde hay menos personas adultas, caso de los hogares monoparentales, o donde hay un mayor número de menores, caso de las familias numerosas.

## 2.5 Otras dimensiones de la pobreza de carácter estructural

### Pobreza y brecha de género

La desigualdad de género es un problema estructural como muestra la constancia en el tiempo de las diferencias entre mujeres y hombres en la práctica totalidad de los indicadores analizados.

En el **mercado laboral persiste un trato discriminatorio hacia las mujeres frente a los hombres.**

- Las mujeres trabajan en condiciones de mayor precariedad que los hombres: además de una mayor tasa de desempleo (13,8 % vs 10,6 % en 2023), soportan una mayor proporción de personas con jornada a tiempo parcial (21,1 % vs 6,6 %).
- Todo ello determina ingresos más bajos entre las mujeres, tanto en salarios (los hombres cobran un 18,6 % más) como, a futuro, en pensiones (48,6 % más elevada entre los hombres).

La discriminación laboral tiene impacto en las condiciones materiales, lo que se traduce en **peores datos para las mujeres en los distintos indicadores de pobreza y exclusión social:**

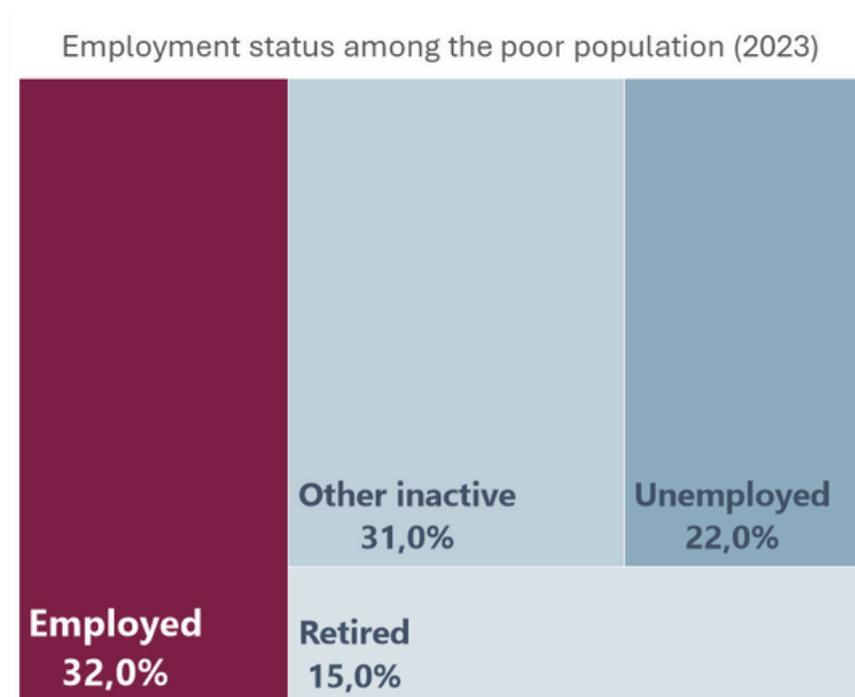
- Sistemáticamente tanto la tasa AROPE como la de riesgo de pobreza de las mujeres son superiores a las de los hombres. En 2023 el 27,5 % de las mujeres está en situación de AROPE frente al 25,5 % de hombres.
- A su vez, la tasa de riesgo de pobreza entre las mujeres es del 20,8 %, es decir, 1,3 puntos más que la de los hombres (19,5 %). En términos absolutos, esta diferencia supone medio millón de mujeres pobres más.

### **Pobreza y empleo**

Tener un trabajo remunerado no siempre es suficiente para disponer de los recursos que permitan satisfacer las necesidades básicas. En este sentido, es necesario seguir avanzando en **medidas que mejoren la calidad del empleo y las condiciones laborales y salariales de los segmentos más pobres** de la población ocupada.

La realidad muestra que **la intervención exclusiva sobre el empleo no es suficiente para garantizar la reducción de la pobreza.** Esta realidad se hace patente al analizar el diferente desempeño de la tasa de desempleo y la de riesgo de pobreza entre 2008 y 2023. Así, la tasa de desempleo se redujo ininterrumpidamente hasta la llegada de la crisis del covid-19, para posteriormente continuar con la senda descendente: en el año 2019 la tasa de paro había decrecido hasta el 14,1 %, en 2020 repuntó hasta el 15,5 %, para después enlazar tres años seguidos de mejora hasta el 12,1 % de 2023. Por el contrario, el comportamiento de la tasa de pobreza durante ese mismo periodo presenta una gran estabilidad y sus variaciones son mucho menos intensas que las que sugeriría una correspondencia profunda entre empleo y pobreza.

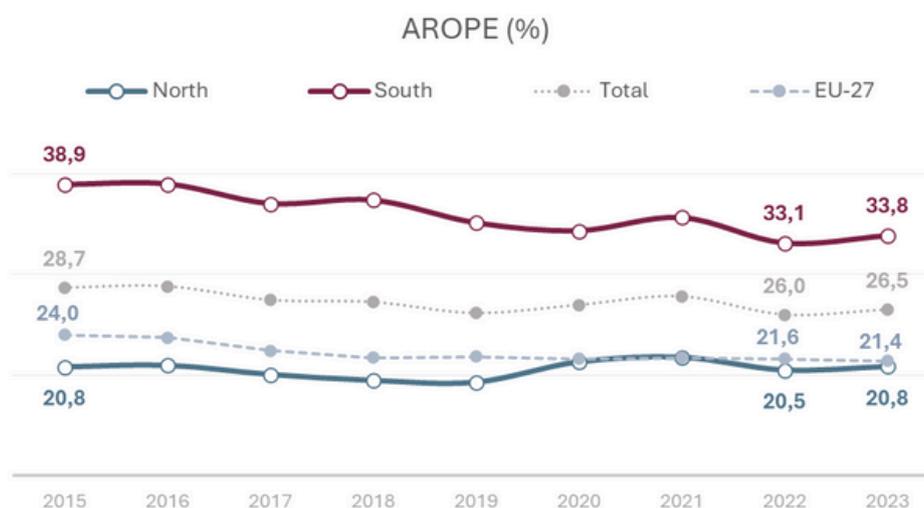
La calidad del empleo se mantiene como un factor determinante para su función integradora, por lo que **es necesario asegurar condiciones laborales que permitan un empleo estable, digno y desarrollado en entornos saludables y seguros.** Así, es necesario que las políticas públicas tengan en cuenta que la carencia de empleo no es el origen único de la pobreza y exclusión social. En este sentido, si el 32,0 % de las personas pobres tiene un empleo y otro 22,0 % está en desempleo, entonces el 46,0 % restante de la pobreza se genera por causas diferentes a cualquier característica del mercado laboral.



### Desigualdad regional

En España existe una **gran asimetría territorial que se refleja en la práctica totalidad de los indicadores que se utilizan para medir pobreza, exclusión y vulnerabilidad**. Las diferencias entre regiones son evidentes y pueden llegar a suponer más de 20 puntos porcentuales según el año, la región y el indicador que se considere. Además, debe destacarse su carácter estructural, mantenido a través del tiempo, lo que sugiere que **las crisis, cíclicas o no, nunca fueron factores decisivos**.

Así, es evidente **la división de España en dos mitades con muy diferentes realidades de vida**: las comunidades que se encuentran de Madrid al norte conservan bajas tasas de pobreza y/o exclusión social –entre 0,8 y 11,5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional- y perfectamente compatibles con las tasas medias europeas y las de algunos de los países europeos más avanzados, y, aquellas situadas al sur que, al contrario de las primeras, mantienen tasas extraordinariamente elevadas -entre 1,5 y 10,9 puntos porcentuales por encima de la media nacional.



### 3. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

El sistema de protección social en España ha evolucionado significativamente desde sus inicios en el siglo XX, buscando **asegurar derechos básicos y promover la igualdad de oportunidades**. A lo largo de las décadas, ha crecido hasta abarcar áreas como las pensiones, la asistencia sanitaria, el seguro de desempleo y la asistencia a personas en situación de dependencia, con el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social.

Este sistema nació formalmente en 1900 con la Ley de Accidentes de Trabajo, la primera medida de protección laboral, y se expandió tras la Guerra Civil, especialmente en la década de 1960, con el desarrollo del Instituto Nacional de Previsión, que estableció los pilares para un sistema más universal. En 1978, **la Constitución Española consolidó estos derechos, destacando el compromiso del Estado en asegurar la protección de toda la población y la igualdad de acceso a los servicios sociales**.

#### **Artículo 41 de la Constitución Española:**

*“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”*

En las últimas décadas, **los nuevos desafíos sociales han impulsado la aprobación de reformas**, especialmente en el ámbito de la sostenibilidad de las pensiones y el aumento de cobertura para necesidades emergentes, como es el caso del **Ingreso Mínimo Vital (IMV), creado en 2020 para reducir la pobreza extrema**. Hoy, el sistema se enfrenta a la necesidad de adaptar sus políticas a un contexto socioeconómico cambiante, marcado por el envejecimiento de la población y el impacto de la tecnología en el empleo.

El **sistema de Seguridad Social español es de titularidad estatal, basado en la solidaridad entre generaciones y la solidaridad entre territorios**. Esto significa que las generaciones jóvenes contribuyen para financiar las pensiones de los mayores, y las cotizaciones recaudadas a nivel nacional financian las prestaciones para todos los ciudadanos, sin importar su lugar de residencia, a través del principio de "unidad de caja". La Seguridad Social en España ofrece una protección universal y solidaria tanto a nivel de generaciones como a nivel territorial, estructurada para cubrir a todos los ciudadanos frente a situaciones de vejez, desempleo y otras necesidades, consolidándose como un derecho fundamental.

Sin embargo, no hay que olvidar que **la protección social también está en manos de las comunidades autónomas que juegan un papel importante en la prevención y reducción de la pobreza**. En este sentido, la financiación de las políticas de protección social, como veremos, se hace mediante cotizaciones sociales que financian las prestaciones contributivas. Por su parte, a través de las transferencias del Estado se financian las prestaciones no contributivas y los elementos redistributivos.

A esta protección accede toda la ciudadanía bajo idénticas condiciones, es decir, el acceso no se encuentra condicionado a las contribuciones al sistema de la Seguridad Social. Esta protección se complementa con el sistema de prestaciones económicas, con **dos modalidades: contributiva y no contributiva**.

La **modalidad no contributiva tiene como fin proporcionar rentas de compensación a la ciudadanía en mayor situación de vulnerabilidad** que no puede acceder a la modalidad contributiva. El sistema cuenta con un tercer nivel de carácter libre y privado, no público, constituido principalmente por las Entidades de Previsión Social y los Fondos de Pensiones.



Elaboración propia a través de la web del MISSM (<https://www.inclusion.gob.es/>). EAPN-ES 2024.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Constitución Española garantiza la acción protectora de la Seguridad Social para toda la ciudadanía, en base a dos niveles: **la modalidad contributiva o profesional, y aquella destinada para quienes no pueden contribuir o no lo han podido hacer de forma suficiente**. Este segundo caso es el conocido como nivel básico o no contributivo, ideado para personas que requieran de la acción protectora del Estado, con aportaciones que serán percibidas a través de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

**El nivel básico de protección está enfocado a proporcionar rentas de compensación de necesidades básicas, con carácter asistencial y de ámbito subjetivo**, es decir, con cobertura de aquellas personas que, o bien no han podido cotizar nunca o lo han hecho de manera insuficiente para acceder a las prestaciones contributivas, disponiendo de unos ingresos insuficientes para mantener unos estándares mínimos de calidad de vida.

Como observamos en el cuadro, tienen naturaleza no contributiva: **las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales; las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación, el subsidio por maternidad, los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, las prestaciones familiares y el ingreso mínimo vital (IMV).**

En el nivel contributivo, se establecen un conjunto de prestaciones para prever, reparar o superar los estados de necesidad que constituyen la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. Esta acción protectora **comprende prestaciones en especie** (asistencia sanitaria, prestación farmacéutica y servicios sociales), **y las prestaciones económicas que se dividen entre pensiones, subsidios, indemnizaciones y otras como la prestación por desempleo o las de protección familiar.**



Elaboración propia a través de la web del MISSM (<https://www.inclusion.gob.es/>). EAPN-ES 2024.

En cuanto a las fuentes de financiación, **el Pacto de Toledo distinguió entre la financiación para la seguridad social de las prestaciones de naturaleza contributiva y las no contributivas.**

De esta forma, la acción protectora de la Seguridad Social, **en su modalidad no contributiva y universal, se financia mediante aportaciones a través de los Presupuestos Generales del Estado** con la excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuando su transferencia esté transferida a las comunidades autónomas en cuyo caso se hará de acuerdo con el sistema de financiación autonómico vigente.

Por su parte, **las prestaciones contributivas, serán financiadas con las aportaciones de empresas y de las cotizaciones a las y los trabajadores.**

A los efectos previstos en el apartado anterior, **la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social será la siguiente:** a) Tienen naturaleza contributiva: 1.<sup>a</sup> Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las señaladas en la letra b) siguiente. 2.<sup>a</sup> La totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este sentido, **en el primer semestre de 2024, el sistema de Seguridad Social en España ha registrado un incremento notable en sus ingresos y un saldo positivo en sus cuentas.** Las cotizaciones a la Seguridad Social crecieron un 7,5 % interanual, alcanzando los 81.661 millones de euros, impulsadas principalmente por las contribuciones de los trabajadores ocupados, que aumentaron un 7,9 %. Además, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, implementado en 2023, mostró un incremento significativo del 50,7% en sus ingresos, según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024).

Comparado con el último año sin afectaciones por la pandemia (2019), **los ingresos por cotizaciones han aumentado en un 33,2 %, lo que evidencia una recuperación y crecimiento económico.**

En cuanto a los gastos, **las prestaciones a familias e instituciones, que representan el 93,7 % del gasto total, ascendieron a 91.735 millones de euros, un aumento del 8,4 %.** Dentro de estas, las pensiones contributivas reflejaron un incremento del 8,3 % debido al aumento del número de beneficiarios y de la pensión media. Las prestaciones de incapacidad temporal también crecieron un 16,6 %, mientras que las prestaciones no contributivas, incluyendo el Ingreso Mínimo Vital, se incrementaron en un 9,8 %.

Según el propio Ministerio, **este saldo positivo y el incremento en ingresos reflejan un fortalecimiento en la capacidad de la Seguridad Social para afrontar sus compromisos,** apoyado tanto por el aumento de las cotizaciones como por las transferencias del Estado, que subieron un 9,9 %, especialmente en respuesta a la Recomendación del Pacto de Toledo. Esto demuestra la importancia de consolidar políticas de ingresos sostenibles que aseguren la estabilidad y capacidad de respuesta del sistema.

Este año 2024 han entrado en vigor nuevas medidas, contempladas en el **Real Decreto-ley de Medidas Urgentes para la Ampliación de Derechos de los Pensionistas, la Reducción de la Brecha de Género y el Establecimiento de un Nuevo Marco de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones.** Esta reforma se situó como una de las piezas clave del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dirigido a fortalecer el sistema de pensiones en respuesta al proceso de envejecimiento de la población y al impacto presupuestario que este implica. A través de estas medidas, el decreto buscó **proteger el poder adquisitivo de las pensiones y asegurar su sostenibilidad en el tiempo,** estableciendo además un Mecanismo de Equidad Intergeneracional que reemplaza el anterior factor de sostenibilidad y orienta el uso del Fondo de Reserva para una mayor estabilidad futura.

Además, la reforma incorporó ajustes significativos para abordar desigualdades históricas en el acceso a las pensiones, como **la creación de alternativas para el cálculo de pensiones en caso de carreras laborales irregulares.**

Se estableció una opción dual para elegir entre un cómputo de los últimos veintinueve años de carrera (con la posibilidad de excluir los veinticuatro meses de menores cotizaciones) o mantener el cálculo de los últimos veinticinco años si es más beneficioso. **Para reducir la brecha de género, el Real Decreto incrementó el complemento específico de género y reforzó las pensiones mínimas**, en especial aquellas que benefician a mujeres afectadas por lagunas de cotización debidas a períodos de cuidado familiar, cumpliendo así con las recomendaciones del Pacto de Toledo sobre suficiencia y reducción de la pobreza en la población pensionista.

### 3.1 A fondo: Avances y propuestas en la Garantía de Ingresos. El Ingreso Mínimo Vital.

Desde la perspectiva de EAPN-ES, el avance en la garantía de ingresos representa una apuesta decidida por el derecho a la protección económica en capas amplias de la sociedad, priorizando a los sectores de la población más vulnerables cuya universalidad del derecho debe de ser inmediata. En este sentido, la red aboga por asegurar que todos los menores de edad cuenten con los recursos necesarios para un desarrollo pleno, sin que la situación económica de sus familias limite sus derechos básicos. Igualmente, **EAPN-ES destaca la importancia de las pensiones mínimas para proteger a las personas mayores en una etapa en la que el acceso a recursos propios puede ser escaso**, evitando así situaciones de pobreza. En la etapa adulta, entre la infancia y la jubilación, EAPN-ES refuerza su compromiso con la mejora del Ingreso Mínimo Vital (IMV) como un pilar fundamental para la inclusión social, impulsando una cobertura suficiente y efectiva que permita una vida digna.

**El Ingreso Mínimo Vital (IMV), regulado por la Ley 19/20211, es una prestación económica que tiene como objetivo principal prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica.** Así, forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y responde a las recomendaciones de diversos organismos internacionales de abordar la problemática de la desigualdad y de la pobreza en España.

La prestación del IMV tiene un doble objetivo: **proporcionar un sustento económico a aquellos que más lo necesitan y fomentar la inclusión social e inserción en el mercado laboral.** Se trata así de una de las medidas de inclusión social diseñadas por la Administración General del Estado, junto con el apoyo de las comunidades autónomas, el Tercer Sector de Acción Social y las corporaciones locales. Constituye una política central del Estado del Bienestar que tiene por objetivo dotar de unos mínimos recursos económicos a todas las personas del territorio español, con independencia de dónde residan.

Con el desarrollo y puesta en marcha de la prestación, se ha detectado que **uno de los grandes problemas asociados al IMV es el del non take-up**, esto es: aquellas personas que, aun teniendo derecho a la prestación por cumplir con todos sus requisitos, no acceden a ella o bien por desconocimiento o bien por incapacidad para llevar adelante su solicitud. En el caso del IMV, **la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)** ha publicado en su Tercera Opinión sobre la medida, una estimación según la cual el 56 % de los hogares a los que se dirige la prestación no han accedido a ella. Si bien la propia AIReF señala que entre mayo de 2020 y octubre de 2023 se ha duplicado el número de hogares bajo el paraguas de una prestación de último recurso.

Junto al problema del non take-up, **el IMV topa con otras dificultades como son los pagos indebidos**, situación en la que se encuentran aquellos hogares a los que la Administración reclama la devolución de la totalidad de las cantidades percibidas por no cumplir los criterios para ser beneficiario de esta prestación. En este sentido **el Defensor del Pueblo ha iniciado una actuación de oficio que propone limitar la obligación de devolver el cobro indebido de prestaciones sociales**, entre ellas el ingreso mínimo vital (IMV), en el caso de hogares vulnerables "cuando quede acreditada la buena fe de los beneficiarios o cuando el error sea atribuible a la Administración".

### **PROPUESTAS DE MEJORAS DE EAPN-ES**

EAPN-ES, a través de un amplio proceso participativo que incluye tanto a redes y entidades sociales como a personas en situación de pobreza, ha identificado mejoras clave para el Ingreso Mínimo Vital (IMV). **Estas propuestas apuntan a simplificar y agilizar los procedimientos de acceso, permitiendo que más personas vulnerables puedan beneficiarse del IMV sin trabas administrativas innecesarias.** Además, se destaca la necesidad de **aumentar la cuantía de las ayudas** para que cubran efectivamente el costo de vida, especialmente en áreas con altos índices de pobreza. También se propone **una mejor coordinación entre el IMV y otras ayudas sociales para evitar duplicidades y facilitar que el IMV actúe como un verdadero soporte en la inclusión social y la integración laboral** de las personas en situación de pobreza, promoviendo una mayor flexibilidad que permita a los beneficiarios mejorar su situación económica sin temor a perder la ayuda.

#### ***Ante los problemas relacionados con la comunicación y la difusión del IMV***

- Realizar campañas de comunicación focalizadas a grupos objetivo de riesgo del non take-up, cuya población foco sean las personas posibles beneficiarias de la prestación social.
- Necesidad de documentos e informaciones en lectura fácil.
- Combatir y perseguir los mensajes aporóforos en redes sociales y medios de comunicación que estigmatiza las personas que ejercen su derecho a solicitar la prestación y descalifican la propia prestación.

#### ***Ante la necesidad de una simplificación administrativa***

- Trabajar hacia la automatización de la concesión de la prestación para contribuir a reducir el volumen de necesidades de gestión y liberar recursos para atender a aquellos grupos para los cuales dicha automatización es un reto de más largo plazo.
- Inversión de la carga de la prueba o cumplimiento del artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para agilizar trámites burocráticos. Este cumplimiento no solo contribuye significativamente a la simplificación del trámite, también reduce la posibilidad de "violencia o mal trato administrativo" y sus consecuencias psicológicas sobre la persona y contribuye mejora muy significativamente la imagen de la medida (sencilla, eficiente, moderna).

- Reformular o suprimir el requisito de patrimonio.
- Reformular o suprimir el requisito que exige un año de situación regularizada y efectiva.
- Reformular el requisito de la edad dando acceso a las personas de 18 a 23 años y eliminando los requisitos especiales de las personas hasta 30 años.
- Suprimir la inadmisión a trámite.
- Modificar el silencio administrativo para que sea silencio positivo.
- Cumplir de la obligatoriedad de motivación suficiente de las resoluciones contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo.
- Complementariedad automática-inmediata con las rentas de trabajo.
- Suprimir el requisito de segundo grado de consanguinidad cuando se trata de varias unidades familiares que conviven en el mismo domicilio, contemplando la familia nuclear en vez de la unidad de convivencia y estableciendo un desarrollo de la prestación futura en clave de universalización e individualización.
- Suprimir el requisito de 6 meses de antigüedad de la unidad de convivencia cuando hay una variación en la composición de la familia por emancipación/mudanza/casamiento... etc. de alguno de sus integrantes.
- Equiparar los requisitos para matrimonios con los solicitados para parejas de hecho, ya que para este último caso se pide una antigüedad mínima en el registro de parejas de hecho de 2 años y una convivencia anterior de 5 años, sin embargo, para los matrimonios solo se pide empadronamiento en el mismo domicilio de 6 meses.

#### ***Ante la necesidad de un sistema de atención, acompañamiento y gestión***

- Impulsar recursos de atención y gestión cercanas geográficamente a las personas vulnerables, que garanticen una atención individualizada de mejor calidad dentro de una estrategia comunitaria más amplia.
- Introducir puntos de ventanilla única puede ser facilitada a partir de un sistema de atención y gestión territorializada (contacto de primer nivel, por la cercanía), que orientan a las personas a las oficinas de ventanilla única, gestionadas por la administración (local/autonómica/estatal).
- Derecho al acompañamiento y a la atención presencial y reconocimiento del papel de las Organizaciones del Tercer Sector de Acción Social juegan en esto.

#### ***Ante la necesidad de articular el IMV con otras prestaciones e ingresos.***

- Garantizar que el mecanismo que se contempla en la disposición adicional novena funciona por defecto, hablando las administraciones entre ellas, para evitar los famosos 'cobros indebidos' que se le reclaman a las personas que cobran una Renta Mínima Autonómica (RMA) y pasan a cobrar IMV y reciben el primer cobro de atrasos por el efecto retroactivo de este último.
- Revisar los mecanismos de cómputo de ingresos para garantizar que los apoyos ofrecidos por entidades del Tercer Sector de acción social en el marco de sus programas de acompañamiento para la inclusión social no computan para el cálculo del IMV. No contabilizar a efectos del cómputo de ingresos las ayudas finalistas como el bono social térmico, las tarjetas de ayuda social, los incentivos para la formación para el empleo o la inserción, etc.

- Establecer vías que garanticen una mejor convivencia entre el IMV y las diferentes RMA. Un marco de complementariedad, con un sistema común de información en base a elementos como “mi carpeta ciudadana” puede ampliar la ratio de cobertura de ambas prestaciones, reduciendo así sensiblemente las situaciones de pobreza y necesidad de una parte substancial de nuestra sociedad.
- Doble derecho: a la prestación y a itinerarios personalizados. La condicionalidad de las prestaciones no acentúa la capacidad de inclusión en el mercado laboral y funciona como barrera a veces.

#### ***Ante la necesidad de mejorar la adecuación de la prestación.***

- Activar la disposición reflejada en el artículo 13.3 para el incremento de las cuantías del IMV cuando los gastos de vivienda superen el 10% de la renta garantizada que corresponda.
- Proponer un sistema que ajuste la prestación a los ingresos de los meses recientes y no a partir de los datos de renta del año anterior, como el sistema francés o de la renta autonómica vasca.
- Ajustar cuantías mediante actualización con cálculo de las mismas basado en el SMI.

## **4. HACIA UN ENFOQUE SISTÉMICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

### **4.1 La Protección Social como Pilar de Justicia y Equidad**

La protección social es una piedra angular en nuestras sociedades, actuando como un salvavidas a lo largo de todas las etapas de la vida. Este sistema **proporciona apoyo vital a quienes enfrentan situaciones de vulnerabilidad económica y social, fomenta la redistribución de la riqueza y promueve la igualdad de oportunidades**. Sin embargo, su efectividad se ve obstaculizada por diversas limitaciones tanto estructurales como sistémicas, particularmente en el contexto español y europeo.

En septiembre de 2015, con **la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas subrayaron que **la erradicación de la pobreza es el desafío global más importante**. Este objetivo no puede alcanzarse sin un desarrollo sostenible que incluya a toda la población. El acuerdo estableció un marco de objetivos y prioridades conocido como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y su firma implica el compromiso de erradicar la pobreza y construir una sociedad justa, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades.

Tras dos años turbulentos debido a la crisis del COVID-19, que provocó una caída y una posterior recuperación de las condiciones de vida de la población, parece que **hemos llegado a un escenario de estabilidad relativa**.

Esta estabilidad es solo aparente porque, como adelantábamos en el primer capítulo, aunque la tasa de riesgo de pobreza y el índice de baja intensidad de empleo (BITH) han disminuido ligeramente, **la tasa de Privación Material Severa (PMSS) ha aumentado significativamente (un 1,3 puntos porcentuales, alcanzando el 17 %)**. Este aumento indica que, algunas personas no son consideradas pobres a día de hoy, sufren de restricciones y carencias materiales y/o sociales debido a la significativa pérdida de ingresos reales en los últimos años, lo que posiblemente conlleve un aumento de la pobreza en el futuro. Este hecho se refleja en el incremento de los indicadores de pobreza energética y en el número de personas que tienen dificultades para afrontar gastos imprevistos o llegar a fin de mes.

Las **medidas implementadas bajo el "escudo social" han sido cruciales para mantener la calidad de vida durante y después de la crisis del COVID-19**. Estas iniciativas han demostrado ser efectivas para limitar el aumento de las tasas de pobreza y exclusión. Dada su eficacia, es vital no solo mantener estas medidas, sino también ampliarlas en términos de intensidad y alcance, porque aunque necesarias siguen sin ser suficientes.

Considerando la situación actual, es importante volver a resaltar **tres puntos clave**:

En primer lugar, **España no ha logrado una reducción proporcional adecuada de sus tasas de pobreza y exclusión social para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030**.

En segundo lugar, **el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para combatir la pobreza y la exclusión**. Los datos muestran que ni el aumento de las rentas medias, ni la creación de empleo, ni el incremento del PIB per cápita se traducen automáticamente en una reducción proporcional de la pobreza y la exclusión social.

En tercer lugar, **es crucial reconocer el papel fundamental del Estado en la redistribución de ingresos para mantener la calidad de vida de la población**. Por ejemplo, este año, gracias a las transferencias públicas, se ha logrado reducir la tasa de riesgo de pobreza del 42,6 % al 20,2 %, lo que significa que 10,6 millones de personas han salido de la pobreza.

Apuntar que este capítulo se centra en **el valioso conocimiento compartido por personas con experiencia directa en situación de pobreza, quienes han ofrecido sus vivencias, inquietudes y propuestas para una mejora real del sistema de protección social**. La estructura y el contenido reflejan, en cada uno de sus puntos, los intereses y las prioridades expresadas por estas voces, que representan una realidad ineludible en el diseño de políticas públicas efectivas y justas. Este enfoque ha guiado cada apartado, procurando que sus palabras y reflexiones permanezcan en el centro del análisis y las propuestas.

Para realizar este trabajo se ha contado con la experiencia de estas personas en grupos de reflexión del curso habitual de la actividad de participación de EAPN-ES así como en **la formación ad hoc de focus group**.

La metodología de los dos *focus groups* online se diseñó para **facilitar una discusión profunda y estructurada sobre las deficiencias de los sistemas de protección social desde la experiencia de personas que han vivido en condiciones de pobreza**. Cada sesión comenzó con una bienvenida y la presentación de las facilitadoras, quienes establecieron el propósito de la discusión: identificar si los problemas del sistema son estructurales o sistémicos. Las participantes, invitadas a compartir sus vivencias en grupos de participación, se sintieron cómodas para expresar sus opiniones, siguiendo normas de respeto y escucha activa. A lo largo de la sesión, **se identificaron problemas relacionados con las políticas actuales y se debatieron posibles soluciones, diferenciando entre aspectos estructurales y sistémicos**. En la parte final, se exploró la relación entre las políticas de protección social y el modelo ecológico en Europa, analizando la condicionalidad en el acceso y las narrativas sociales que determinan quién merece las ayudas. Este enfoque colaborativo y reflexivo permitió recoger valiosas perspectivas que podrían contribuir a mejorar los sistemas de protección social.

## 4.2 El nuevo marco fiscal en España

El 20 de diciembre de 2023, el **Consejo de la Unión Europea aprobó un nuevo marco fiscal europeo con el objetivo de ofrecer un sistema más flexible y adaptable a las particularidades de cada país miembro**. Aunque este acuerdo representa un avance significativo, también introduce ciertas restricciones que podrían tener implicaciones importantes para la protección social en España.

Este nuevo marco establece que **los Estados miembros deben mantener un déficit inferior al 3 % del PIB y una deuda pública por debajo del 60 % del PIB**. Los países que no logren cumplir estos objetivos deberán implementar planes nacionales de ajuste fiscal a medio plazo, con una duración inicial de cuatro años, que pueden extenderse hasta siete si se llevan a cabo reformas e inversiones específicas. Este enfoque busca adaptar las sendas de ajuste a las características de cada país, ofreciendo cierta flexibilidad, pero también presentando desafíos significativos.

Para España, adherirse a estas nuevas reglas fiscales presenta varios retos que pueden afectar la protección social. **La necesidad de reducir tanto el déficit estructural como la deuda pública a un ritmo acelerado podría requerir recortes en el gasto público, incluyendo áreas esenciales como la protección social**. Aunque la eliminación de la regla de reducción anual de una vigésima parte de la deuda proporciona un cierto alivio, la implementación de ajustes fiscales sigue siendo un desafío considerable.

El ajuste fiscal necesario para cumplir con las nuevas reglas podría traducirse en la reducción de programas sociales y servicios públicos fundamentales. **Esto podría tener un impacto negativo en la población más vulnerable, incrementando la desigualdad y la pobreza**. Además, las reformas y los compromisos de inversión exigidos podrían desviar recursos destinados a la protección social hacia otros sectores prioritarios, como la transición verde y digital y el fortalecimiento de las capacidades de defensa.

Para responder a los objetivos de reducción de pobreza, **España necesita abordar la necesidad de una reforma fiscal adecuada en la senda ya iniciada, pero de forma estructural**.

Esta reforma para formar parte de la transformación estructural necesaria **debe de partir de la noción de justicia fiscal cuya principal premisa es la distribución ética de la carga tributaria en la sociedad**, pero se extiende mucho más allá y abarca aspectos como la construcción de sociedades inclusivas a partir de la legalidad, la equidad, la transparencia o la redición de cuentas. La Constitución Española de 1978 ofrece la posibilidad ya que establece principios fundamentales en orden de preservar la justicia fiscal en España: **generalidad, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad en el sistema tributario**. Las limitaciones que obstaculizan la plena implementación, sin embargo, son numerosas y van desde la **evasión fiscal y el fraude, la existencia de refugios fiscales, la desigualdad económica, falta de coordinación internacional, la corrupción, o las presiones políticas**.

El funcionamiento de una justicia fiscal que garantice los derechos humanos, sin embargo, se enfrenta diversas limitaciones que hace que haya que poner el foco de atención a las amenazas que lo están provocando, como muestra el siguiente cuadro:

LIMITACIONES	AMENAZAS
Recaudación efectiva de impuestos	Evasión fiscal y fraude
Elusión de impuestos	Paraísos fiscales
Influencia desproporcionada en fiscalidad de la población más rica	Desigualdad económica
Debilidad de la capacidad de los Estados para implementar políticas fiscales efectivas	Globalización, corporativismo y falta de coordinación internacional
Distorsión en la asignación de recursos	Corrupción
Decisiones fiscales a corto plazo	Presiones políticas y populistas
Limitación de comprensión pública	Falta de educación fiscal
Dificultad de tributación adecuada	Desafíos digitales

El **sistema fiscal español mantiene un nivel de ingresos públicos por debajo de la media europea** situada en el 45 %, mientras España se mantiene en el 40 % debido especialmente a tipos impositivos relativamente bajos y al fraude fiscal. Tiene una capacidad recaudatoria más baja en todas las figuras impositivas (exceptuando los impuestos patrimoniales), encontrándose por debajo del promedio en impuestos indirectos, directos, y especialmente en el impuesto de sociedades.

Desde la perspectiva de los ingresos, utilizando índices como Kakwani y Reynolds-Smolensky, se observa que, **entre 2016 y 2020, la progresividad global mejoró, con una carga fiscal proporcionalmente mayor para los tramos más ricos**. Sin embargo, el 1% más rico apenas experimentó cambios en su tipo impositivo efectivo. Desde la perspectiva de los gastos, **tiene una capacidad distributiva muy limitada**, concentrando el gasto en pensiones y siendo insuficiente en gasto social destinado a personas en vulnerabilidad.

El **sistema tributario es compartido entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, que deciden sobre tipos impositivos de impuestos como el de sucesiones y el de patrimonio**. La competencia fiscal autonómica es un desafío a la hora de abordar las políticas de lucha contra la pobreza al encontrarnos con diferentes capacidades recaudatorias y con una tendencia a eliminar impuestos como el de patrimonio y sucesiones que tanto impactan en la redistribución de la riqueza y la desigualdad.

Grandes retos como los **paraísos fiscales**, que se estima que **en España alcanzan un 10 % o el fraude fiscal en el impuesto de sociedades o en el IRPF afectan a la recaudación fiscal y favorecen la desigualdad**, el fraude en el IRPF se estima que se producen pérdidas de unos 7000 millones de euros anuales. El PRTR es un elemento importante en la modernización de la Agencia Tributaria para combatir el fraude.

La agenda española prevé una reforma fiscal integral que incluye el sistema de financiación autonómica en el periodo que abarca de 2023 a 2026. **Esta reforma busca la sostenibilidad presupuestaria, mejorar la progresividad que incluyen medidas para familias, personas en régimen de autónomos y pymes y combatir el fraude fiscal**. En este sentido se ha elaborado un Libro Blanco sobre la necesaria reforma tributaria que propone 118 recomendaciones con el fin de transitar hacia una fiscalidad más justa y equitativa.

### 4.3 Experiencias generales con el Sistema de Protección Social

El sistema de protección social en España, diseñado para brindar un mínimo de seguridad económica a personas en situación de vulnerabilidad, enfrenta múltiples deficiencias. **La rigidez burocrática, la falta de fondos adecuados, y la ausencia de un enfoque holístico impiden que muchas de estas medidas sean efectivas**. Los grupos de discusión reflejan que existe una amplia percepción de ineficacia, falta de equidad y sobre todo, una profunda desconexión entre las políticas y la realidad que enfrentan las personas que perciben estas prestaciones.

La percepción del sistema de protección social, en general, no es alentadora. **Los testimonios de las y los participantes muestran un desencanto generalizado.** A menudo, las personas que perciben la prestación sienten que el sistema está diseñado para disuadir en lugar de ayudar, poniendo barreras burocráticas que convierten la obtención de prestaciones en un proceso desgastante y frustrante.

“La burocracia mata a la gente; yo conozco un caso de una mujer con tres hijos que fue víctima de violencia de género, pero al ser propietaria de su casa, se le niega cualquier ayuda. Te hacen pensar que lo que tienes que hacer es irte a vivir debajo de un puente”, PeP (julio, 2024).

Las ayudas mínimas, como **el bono social eléctrico o el Ingreso Mínimo Vital (IMV)**, son vistas como paliativos insuficientes que no permiten a las personas salir de la exclusión. Además, el diseño de estas ayudas parece ignorar las realidades cambiantes de quienes intentan mejorar su situación mediante empleos temporales.

“Te obligan a pensar cuando te dan un trabajo: si trabajas dos meses en la fruta, al año siguiente, aunque no tengas medios, ya no puedes solicitar el IMV. Y para volver a pedirlo tienes que pasar todo el proceso otra vez. Esto no debería ser así”, PeP (julio, 2024).

#### 4.4 Problemas de financiación y asignación de Fondos

Uno de los temas recurrentes fue **la falta de fondos adecuados y la gestión deficiente de los presupuestos destinados a la protección social.** Los participantes observan que las decisiones de asignación de recursos están condicionadas por la imagen pública que los políticos quieren proyectar, más que por las necesidades reales de la ciudadanía.

“Un partido quiere conservar una imagen; les da igual si se ha arreglado algo o no”, PeP (julio, 2024).

A este respecto, **los y las participantes denuncian que muchas veces existe dinero destinado a ayudas que no se utiliza de forma eficiente,** o que, sencillamente, se desvía hacia otras prioridades, como el gasto militar.

“¿Cómo se puede justificar que el presupuesto militar suba mientras crece también la pobreza? Y luego tienen la poca dignidad de pararse frente a nosotros a decir que están luchando por ello”, PeP (julio, 2024).

Los y las participantes sugieren que los fondos asignados para las políticas sociales deberían estar disponibles de manera que los municipios, quienes están en contacto directo con las personas vulnerables, puedan distribuirlos de forma más eficaz, es decir que **el acercamiento por parte de la administración fuese de lugares más cercanos, que en varias ocasiones se identifican con lo local.**

“La voluntad está bien, pero si no hay fondos, ¿cómo van a llevar a cabo esto? Hay que incrementar el presupuesto para que los ayuntamientos puedan ayudar a quienes más lo necesitan”, PeP (julio, 2024).

## 4.5 Deficiencias en la Coordinación Institucional

La falta de coordinación entre diferentes instituciones del Estado es otro obstáculo que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad. **La inexistencia de una ventanilla única y la necesidad de repetir trámites y entregar documentos múltiples veces son problemas recurrentes.**

“

"Acabas haciendo 40 colas para pedir lo mismo, y al final del día, sientes que todo lo que has hecho no sirve para nada", PeP (julio, 2024).

Este proceso no solo agota a los solicitantes, sino que también **perpetúa la exclusión y la desconexión entre las instituciones y la realidad social**. Los participantes proponen implementar un sistema de ventanilla única que facilite el acceso a los servicios sociales y evite la duplicación de trámites innecesarios.

"Lo hacen a propósito para que te aburras y no lo solicites. Esto no tiene ningún sentido", PeP (julio, 2024).

## 4.6 Accesibilidad y discriminación

La **protección social no atiende de forma equitativa a todos los grupos vulnerables, y existen barreras específicas para ciertos grupos sociales**. Las personas migrantes, por ejemplo, enfrentan restricciones debido a su situación administrativa y a las dificultades para acceder a servicios básicos como el padrón. Además, otros colectivos como personas mayores con pensiones mínimas o personas en situación de sinhogarismo. Por otro lado, si bien vemos que el empleo está perdiendo su capacidad preventiva de la pobreza, el apoyo a las personas empleadas se hace cada vez más insuficiente, ya que se ve restringido el acceso al sistema de protección social.

“

"A veces se dejan atrás a personas que están trabajando pero que cobran 600 o 700 euros, que no les alcanza ni para pagar el alquiler", PeP (julio, 2024).

Además, los participantes están altamente **preocupados por el profundo desconocimiento, por parte del global de la ciudadanía, a cerca de fenómenos como la pobreza y la exclusión**, que les culpabiliza. Este hecho hace que se genere un terreno fértil para la discriminación y el discurso de odio.

"La inmensa mayoría de la ciudadanía ha comenzado a ver a las personas migrantes y precarias con desprecio, y por eso ha aumentado el discurso de odio", PeP (julio, 2024).

Para **afrontar los discursos de odio y los delitos de odio, es esencial centrar la atención en políticas que promuevan la igualdad de trato**, que no solo aborden el rechazo hacia diferentes identidades, sino que también se enfrenten a la aporofobia. **La aporofobia, un término acuñado por la filósofa Adela Cortina, se refiere al rechazo y la aversión hacia las personas en situación de pobreza**. Esta forma de discriminación es insidiosa y se manifiesta a través de estigmas y estereotipos que deshumanizan a quienes carecen de recursos económicos, perpetuando una visión de ellos como menos dignos o merecedores.

A diferencia de otras formas de discriminación que se basan en la identidad, **la aporofobia requiere un enfoque diferente**. Las políticas antidiscriminatorias tradicionales, que se enfocan en la diversidad y el respeto, pueden no ser suficientes para abordar las dinámicas complejas de la pobreza. Es crucial que **estas políticas vayan acompañadas de un conjunto integral de medidas sociales que busquen restaurar derechos fundamentales a todas las personas afectadas**. Esto incluye asegurar acceso a servicios básicos, como la salud, la educación y la vivienda, así como la creación de oportunidades económicas que permitan la inclusión social.

Por tanto, al desarrollar estrategias para combatir la aporofobia, es vital **implementar políticas que no solo reconozcan y respeten la diversidad en todas sus formas**, sino que también **fortalezcan el tejido social al ofrecer apoyo tangible a quienes viven en la pobreza**. Esto implica un compromiso real por parte de los gobiernos y las instituciones para dismantlar las estructuras que perpetúan la desigualdad y para promover una sociedad donde todos, independientemente de su situación económica, tengan garantizados sus derechos y su dignidad. Solo así se podrá transformar la percepción negativa hacia la pobreza en un enfoque más empático y solidario que fomente la cohesión social y el respeto mutuo.

#### 4.7 Condicionalidad y narrativas de la Protección Social

Otra cuestión clave es **el aumento de la condicionalidad en las prestaciones**. Existen mecanismos de control cada vez más estrictos que, en lugar de evaluar la vulnerabilidad real de las personas, se enfocan en cuestiones formales como el cambio de padrón o la realización de trabajos temporales. Esto establece una narrativa de desconfianza hacia quienes hacen uso del derecho a las prestaciones sociales.

“

“La vigilancia administrativa se da, pero no un acompañamiento personal. Cuando hablas con una trabajadora social, es tres meses después del problema”, PeP (julio, 2024).

Los participantes enfatizan que, **para que el sistema de protección social sea eficaz, debe garantizar los derechos de la población como un deber del Estado y no como un favor**. Hay una crítica consciente, por parte de las y los participantes, hacia la percepción de las prestaciones sociales como una “ayuda” y no como un derecho, así como al discurso aporóforo que, cada vez más, se extiende sobre las personas que acceden a ellas, lo que desincentiva a personas que las necesitan a acceder a ellas.

“Las prestaciones, gran parte de la sociedad las ve como una limosna, no como un derecho adquirido. Mucha gente hasta se avergüenza de recibirlas”, PeP (julio, 2024).”

#### 4.8 Propuestas de mejora y reflexiones finales

**Las deficiencias estructurales de los sistemas de protección social en España se manifiestan en la falta de coherencia y consistencia en las políticas y marcos legales, así como en su implementación**. Ejemplos claros incluyen la complejidad de los procesos de solicitud de ayudas, la necesidad constante de renovaciones y la burocracia que excluye a muchos de los beneficios. La mayoría de los participantes destacan que el sistema de protección social necesita cambios fundamentales y no solo ajustes menores.

“

“La pobreza no es solo no tener suficiente dinero; hay muchos tipos de pobreza. Se tiene que escuchar a las personas que lo están sufriendo y desde ahí implementar políticas, no desde arriba”, PeP (julio, 2024).

Los testimonios, destacan que **ayudas como el bono social y el bono térmico no son suficientes para cubrir necesidades básicas**, y que la burocracia dificulta la re-solicitud de ayudas cuando se obtiene un empleo temporal. Además, las diferencias autonómicas en la implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y otras ayudas económicas subrayan la falta de uniformidad y equidad en el acceso a la protección social.

Además, destacan **la necesidad de que las políticas sociales incluyan un enfoque de prevención y no solo de paliativo**. Es crucial que el sistema de protección social promueva la inclusión real, mediante un apoyo sólido y accesible para aquellas personas que intentan salir de la pobreza y no simplemente sobrevivir.

”

“Necesitamos un cambio global, no parches aislados que solo sirven para dar la apariencia de ayuda”, PeP (julio, 2024)

El acceso a la protección social está cada vez más condicionado y vigilado, lo que **genera una percepción de que las prestaciones son una limosna en lugar de un derecho**. Esta narrativa contribuye a la estigmatización de los beneficiarios y a la falta de un verdadero acompañamiento que pueda facilitar su integración social y económica.

Además, **las políticas sociales a menudo no atienden adecuadamente a los grupos más vulnerables, como las personas migrantes, las personas en situación de sinhogarismo, las y los trabajadores en situación de precariedad, etc.** La falta de acceso a información y recursos, junto con la complejidad burocrática, excluye a muchas personas de los beneficios a los que tienen derecho. La falta de coordinación entre las distintas administraciones y la burocracia excesiva resultan en un sistema que, en lugar de apoyar, a menudo desalienta.

Desde una perspectiva sistémica, **la protección social no puede analizarse aisladamente, sino en relación con el modelo político y económico global**. En Europa, el enfoque predominante en el crecimiento económico y el mercado único influye en las políticas de protección social, frecuentemente subordinando el bienestar social a las exigencias económicas.

En este sentido **es importante abarcar aquellas políticas que estén alimentando las situaciones de mayor precarización**. Las y los participantes ponen especial atención al sistema de extranjería.

“

“La ley de extranjería es muy importante que se derogue. Tenemos a la gente tres años viviendo sin poder regularizarse, se genera un trabajo en B y los empresarios se aprovechan de eso. Dar opción de papeles, que si no son tres años dando vueltas y buscando”, PeP (julio, 2024).

“La ley de extranjería es super excluyente y a las personas que no tienen los papeles en regla se les excluye” PeP (julio, 2024).

Este análisis requiere **reflexionar sobre un modelo ecopolítico sostenible y justo, donde la protección social no sea vista como una carga, sino como una inversión esencial para una sociedad equitativa**. Las políticas actuales a menudo responden a prioridades políticas o de imagen, en lugar de a las necesidades reales de la población vulnerable.



# La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) está formada por las siguientes redes y entidades:

## 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 contrala Pobreza y la Exclusión social en Asturias· Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias · Red Europea de Lucha contrala 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 contrala 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 contrala Pobreza y la Exclusión Social · Taulad 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 contrala Pobreza y la Exclusión  
Social en el Estado Español (EAPN-ES)  
c/ Melquiades Biencinto, 7 2ª Planta - 28053  
Madrid Tel. 91 786 04 11  
eapn@eapn.es · www.eapn.es