

Dificultades de acceso y mantenimiento en las políticas de rentas mínimas en Euskadi y Cataluña

[Miriam Feu Puig](#), secretaria general y coordinadora del Observatorio de la Realidad Social de Càritas Catalunya

[Ana Sofi Telletxea Bustinza](#), responsable del Observatorio de la Realidad Social de Caritas Bizkaia y docente en la Universidad de Deusto

[Amaia Izaola Argüeso](#), investigadora y docente en la Universidad del País Vasco (EHU/UPV)

[Cayetano Gómez Pérez](#), Responsable de Análisis Social de Càritas Diocesana de Girona

Introducción y presentación

Las políticas de ingresos mínimos, entre sus objetivos, tienen la finalidad de fomentar la cohesión social y la reducción de las tasas de pobreza severa. En este artículo nos planteamos analizar las limitaciones que detectamos en estos sistemas y la forma en la que impactan en la población que se encuentra en situaciones de pobreza o vulnerabilidad. Algunas de las respuestas a estas cuestiones las hemos podido detectar desde el análisis de los sistemas de garantía de ingresos de Cataluña y de Euskadi. En estas comunidades hemos identificado elementos relacionados con las dificultades en el acceso al propio sistema, así como en su mantenimiento, es decir, con las situaciones de suspensiones de sus prestaciones.

Las políticas de ingresos mínimos reconocen el derecho subjetivo a una prestación económica para las personas que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a las necesidades básicas y, a su vez, que cumplan determinados requisitos de acceso a dicha prestación. Por lo tanto, se establece un derecho condicionado. La Ley 14/2022 de diciembre, del Sistema Vasco de garantía de Ingresos y para la inclusión, de Euskadi, reconoce, en la exposición de los motivos, que estos sistemas constituyen una de las características distintivas de los estados de bienestar de la Unión Europea y forman parte del núcleo del modelo social europeo. En este texto legal se reconoce, asimismo, que, *si bien no puede decirse que las rentas garantizadas hayan sido capaces de erradicar por completo el problema de la pobreza y la exclusión social en Europa, es innegable el impacto positivo que tienen tanto en lo que se refiere a la reducción de la pobreza –especialmente la severa– como a la mejora de las condiciones de vida de las familias que las perciben*. Siendo esto así, resulta crítico analizar la realidad de pobreza y exclusión que queda fuera de estos sistemas y a qué se debe esta situación.

La literatura académica que analiza el funcionamiento y la capacidad protectora de las políticas de rentas mínimas no ha dejado de crecer hasta constituir un corpus de miles de publicaciones. Lo que no se han encontrado son investigaciones desde una perspectiva micro, que estudien no tanto el diseño institucional y la implementación de sistemas de garantía de ingresos, sino que se centren en los efectos que tienen sobre la vida de las personas destinatarias. Personas que, partiendo de una situación de gran vulnerabilidad y fragilidad no solo económica, sino relacional y cultural, deben transitar por un campo de normas, exigencias, condiciones, procedimientos, que no están pensados para ellas. En este artículo nos proponemos, precisamente, analizar las distancias existentes entre el diseño institucional de estas políticas y la realidad cotidiana de las personas que encontrándose en situación de

pobreza no logran acceder o mantenerse en estos sistemas de protección.

Este artículo resume las principales conclusiones de tres estudios realizados por Cáritas Diocesana de Bizkaia/UPV-EHU, Cáritas Diocesana de Girona y Cáritas Diocesana Barcelona, que tratan de analizar la efectividad de estas políticas de ingresos mínimos, a partir de las causas que provocan las dificultades de acceso y otras dificultades añadidas de las rentas mínimas autonómicas e Ingreso Mínimo Vital, así como las causas de denegación y expulsión del sistema de protección.

El diseño metodológico que se ha planteado ha sido mixto, por medio de la combinación de una metodología cualitativa y otra cuantitativa, en la primera de ellas por medio de entrevistas en profundidad y grupos focales (casos de Caritas Bizkaia y Cáritas Diocesana de Barcelona), y la segunda basada en encuestas presenciales a personas acompañadas por Cáritas Diocesana de Girona.

A partir de este planteamiento general, en las siguientes dos imágenes, se han comparado tantos **los requisitos generales en el acceso**, así como cuestiones fundamentales en ellas.

En el caso de Cataluña la Ley 14/2017 de 20 de Julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), los requisitos básicos están relacionados con el derecho a unos ingresos mínimos de subsidiariedad, tener 23 años, tener un año de empadronamiento cuya residencia sea continuada y legal y contar con una insuficiencia de ingresos económicos, previa a la solicitud de la ayuda a dos meses.

En Euskadi la Ley de 14/22 de Diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, determina un doble derecho, ingresos y apoyos para la inclusión y además de subsidiariedad. La edad de acceso, en general, es a partir de los 18 años, se debe contar con tres años de empadronamiento y

residencia continuada, salvo en algunos casos en los que hay excepciones, en esta situación, el empadronamiento es de un año. Se solicita. Asimismo, residencia efectiva en lugar de residencia y pueden acceder al sistema personas en situación administrativa irregular siempre que cumplan requisitos. En cuanto a los ingresos económicos previos a la solicitud se tienen en cuenta a partir del mes de su presentación.



A partir del planteamiento de los principales requisitos de acceso, el foco de atención de este artículo tiene en cuenta algunas de las cuestiones claves que han destacado. Entre ellas, el importe de los recursos económicos, las obligaciones relacionadas con las posibles modificaciones de la situación de las personas que perciben estos ingresos. Además, mientras que, en Cataluña, las ventanillas para el acceso del Ingreso Mínimo Vital (IMV) son diferentes a la de RGC, en Euskadi se cuenta con una única ventanilla de cara a las tramitaciones.

Una cuestión clave además gira en torno a la compatibilidad con otros complementos como son el de la vivienda, complementos a ingresos por trabajo, u otros como el complemento a familias monoparentales, entre otras, como puede verse en la siguiente de las imágenes:



La realidad en Cataluña se materializa en una red de protección que no llega a cubrir adecuadamente a los colectivos que se encuentran en una situación de exclusión, por diferentes motivos: colectivos excluidos por ley, personas

con derecho aparente, pero con muchas dificultades en su acceso, cuantía insuficiente, que no se puede compatibilizar con rentas procedentes del trabajo. En definitiva, sólo el 43,6% de personas en situación de pobreza severa perciben la RGC de las cuales, el 34% son familias que tienen menores a su cargo. Además, el 12,6% son personas perceptoras de la RGC y que a su vez están siendo atendidas por Cáritas Cataluña.

El contexto en el caso de Euskadi, la RGI alcanza al 75,5% de la población en riesgo de pobreza real, de las cuales 60% logra salir de dicha situación gracias a la prestación (EPDS 2024). En este caso, nos centramos no tanto en el alcance o el acceso al sistema sino en **dificultades que tienen las personas para mantenerse en el Sistema de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y el impacto que ello tiene en la vida** de las personas y su entorno. Entre las causas más significativas están la generación de incumplimiento de obligaciones que originan suspensión de la prestación económica, y que se habrían podido evitar simplificando y adecuando los procesos burocráticos y mejorando la comunicación, la información y el acompañamiento a las personas. Entre las repercusiones más importantes de estas suspensiones están las relacionadas con traumas y problemas psicológicos, así como un sentimiento permanente de fracaso. Situación que se va retroalimentando y generando contextos de problemas de salud mental. En las situaciones de dificultades ante la pérdida de la RGI, está todo aquello que pudiera estar relacionado con los recursos económicos, desde la vivienda y el pago de su alquiler, como el abono de diferentes recibos habituales e incluso repercute en la restricción de la alimentación. La pérdida de la RGI implica la falta de holgura económica necesaria para cubrir unas necesidades básicas cotidianas.

A modo de conclusiones y retos compartidos entre Cataluña y Euskadi

Las conclusiones, de manera sintética, a las que se ha llegado a partir del trabajo realizado para este artículo, se han agrupado en cuatro tipologías:

En primer lugar, se constatan dificultades de acceso a estas rentas de garantía de ingresos, especialmente para la población en situación de vulnerabilidad (con sesgos claros de género y de pobreza infantil) que deberían hacernos replantear el diseño y la implementación de estas políticas. Además, la cuantía de las prestaciones no permite en la mayoría de los casos, salir de las situaciones de pobreza y exclusión en las que se encuentran las personas. En tercer lugar, existen dificultades concretas en la compatibilidad con las rentas del trabajo, especialmente en Cataluña. En cuarto lugar, las denegaciones se acaban produciendo en perfiles de gran fragilidad, cuando, en realidad, deberían ser los más protegidos por el sistema.

Y finalmente, en modelos más accesibles como en el caso de Euskadi, la debilidad del sistema se encuentra en su capacidad de dar estabilidad en la protección y reducir los casos de suspensiones que se podrían evitar reduciendo el impacto negativo que estas suspensiones tienen en la reducción de la pobreza, en las condiciones de vida de las personas y en los procesos de inclusión.

De manera transversal, **los resultados evidencian una brecha entre el reconocimiento formal del derecho subjetivo a unos ingresos mínimos y las condiciones reales de ejercicio de dicho derecho.** La configuración de estas prestaciones como derechos condicionados, sometidos a requisitos administrativos complejos y a obligaciones intensivas, genera barreras que afectan especialmente a quienes presentan trayectorias vitales más frágiles. Ello limita la capacidad protectora del sistema

y, en determinados casos, produce efectos de exclusión derivados del propio funcionamiento institucional.

Asimismo, se observa que la lógica de subsidiariedad y activación que vertebra estos sistemas no siempre se adecua a contextos de precariedad laboral estructural y a situaciones de vulnerabilidad no reducibles a la dimensión del empleo. Las dificultades de compatibilidad entre ingresos laborales y prestación, junto con la inestabilidad derivada de suspensiones o revisiones frecuentes, introducen elementos de inseguridad que debilitan los procesos de inclusión.

Finalmente, tanto en Cataluña como en Euskadi, el análisis pone de relieve la necesidad de simplificar procedimientos, mejorar la coordinación entre prestaciones y reforzar el carácter garantista del sistema. Sin avances en estos ámbitos –y sin una articulación más decidida con políticas estructurales, especialmente en materia de vivienda– la capacidad redistributiva y de reducción de la pobreza de las rentas mínimas continuará siendo limitada.

Referencias bibliográficas

Ley 14/2017 de 20 de Julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC).

<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2017/07/20/14>

Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

<https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2022/12/22/14>

Órgano Estadístico Específico de la dirección de Servicios Sociales. *Encuesta de necesidades sociales 2022. Módulo EPDS – Pobreza*. Gobierno Vasco. (2024).

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/epds_ens_2022/es_epds2012/INFORME_2022_cas.pdf

Izaola, A. y Telletxea A.S. *Dificultades de permanencia en el sistema de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y su impacto en personas atendidas en Cáritas Bizkaia*. Caritas Bizkaia, EHU, (2024).

<https://www.caritasbi.org/producto/dificultades-de-permanencia-en-el-sistema-de-renta-de-garantia-de-ingresos-rgi-y-su-impacto-en-personas-atendidas-en-caritas-bizkaia/>

Número 22, 2026